



WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Rosenschon, Astrid

Working Paper

# Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 382

**Provided in cooperation with:**

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Rosenschon, Astrid (2001) : Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 382, <http://hdl.handle.net/10419/2666>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*



Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
Leibniz Information Centre for Economics



### **Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme**

**von Astrid Rosenschon**

#### INHALT

- Der Familienförderung wird derzeit in Deutschland ein hohes Augenmerk geschenkt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinen Entscheidungen dafür gesorgt, dass Familienförderung auch künftig im Mittelpunkt der sozialpolitischen Diskussion stehen wird. Der Gesetzgeber soll bis spätestens Ende des Jahres 2004 die Beiträge zur Gesetzlichen Pflegeversicherung nach der Kinderzahl staffeln und prüfen, ob auch in den anderen Zweigen der Sozialversicherung so verfahren werden sollte.
- Obgleich in der Literatur über Familienpolitik und -theorie meist die These vertreten wird, Familien seien benachteiligt und müssten verstärkt gefördert werden, liegen kaum Daten vor, aus denen das Ausmaß finanzpolitischer Begünstigungen für Familien und eventuelle Förderdefizite hervorgehen. Die vorliegende Bestandsaufnahme versucht, die empirische Basis zu liefern und trägt die familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland und ihre fiskalischen Kosten zusammen.
- Die Aufwendungen für die zahlreichen familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland summieren sich auf 328,1 Mrd. DM im Jahr 2001 und auf 321,1 Mrd. DM im Jahr 2000. Bezieht man die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und für Hochschulausbildung mit ein, erhöht sich der Betrag auf 353,4 Mrd. DM. Reichlich ein Drittel des Finanzvolumens entfällt auf steuerpolitische Maßnahmen und knapp zwei Drittel auf Transfers der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften.
- Die genannten Beträge sind eine Untergrenze, weil nicht alle familienpolitischen Aktivitäten quantifiziert werden können. Diese sind vor allem auf kommunaler Ebene unzureichend dokumentiert. Es gibt keine Zahlen über Gebühren- und Preisnachlässe bei verschiedenen Dienstleistungen.
- Die Kosten, die Kinder verursachen, werden auf rund 700 Mrd. DM im Jahr 2000 geschätzt, wobei in diesem Betrag die staatlichen Bildungsausgaben enthalten sind. Auf dieses Volumen bezogen ergibt sich eine Förderquote von mehr als 45 Prozent. Eliminiert man die Eigenfinanzierungsanteile, ergibt sich eine Nettoförderung von Familien in Höhe von etwa einem Drittel der Kinderkosten. Die Zahlen lassen die häufig vorgebrachte These, in Deutschland gebe es zu wenig Familienförderung, zweifelhaft erscheinen. Letztlich muss aber die Politik entscheiden, wie hoch die finanzpolitische Begünstigung von Familien sein soll.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L   D I S C U S S I O N   P A P E R S

**382**

**Familienförderung in Deutschland:  
Eine Bestandsaufnahme**

**von Astrid Rosenschon**

# **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Familienpolitische Maßnahmen in der Steuergesetzgebung</b>	<b>5</b>
2.1	Kinderfreibetrag, Kindergeld, Betreuungsfreibetrag	5
2.2	Ausbildungsfreibeträge	8
2.3	Haushaltsfreibetrag	8
2.4	Kinderkomponente bei der Eigenheimförderung	8
2.5	Unterhaltsfreibetrag	8
2.6	Freibetrag für Beschäftigung einer Haushaltshilfe oder wegen Heimunterbringung	9
2.7	Verminderte zumutbare Belastungen	9
2.8	Begrenztes Realsplitting	9
2.9	Ehegattensplitting	9
<b>3</b>	<b>Familienpolitische Maßnahmen in der Sozialversicherung</b>	<b>10</b>
3.1	Maßnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung	10
3.2	Familienpolitische Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung	14
3.3	Familienpolitische Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung	17
3.4	Familienpolitische Maßnahmen in der Pflegeversicherung	17
<b>4</b>	<b>Monetäre Transfers des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit familienpolitischem Bezug</b>	<b>20</b>
4.1	Reine Bundesausgaben	20
4.2	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	22
4.3	Familienzuschläge im öffentlichen Dienst	22
4.4	Erziehungsgeld der Länder	22
4.5	Zuschüsse an familienpolitische Landesstiftungen	23
4.6	Familienkomponente bei der Sozialhilfe	23
4.7	Familienkomponente beim Wohngeld	24
4.8	Familienkomponente beim Sozialen Wohnungsbau	24
<b>5</b>	<b>Realtransfers der Gebietskörperschaften</b>	<b>25</b>
5.1	Ausgaben für Kindergärten und Kinderkrippen	25
5.2	Ausgaben für Schulen	25
5.3	Ausgaben für Einrichtungen der Jugendhilfe (ohne Kindergärten)	26
5.4	Ausgaben für Schülerbeförderung	26

5.5 Ausgaben für Beratungsdienste	26
5.6 Ausgaben für Gebühren- und Preisnachlässe	27
5.7 Ausgaben infolge von Familientickets der Deutschen Bahn AG	27
<b>6 Familienpolitische Leistungen der Arbeitgeber</b>	<b>27</b>
6.1 Familienzuschläge auf den Lohn	27
6.2 Entgeltzahlungen bei Mutterschaft	28
6.3 Sonstige Arbeitgeberleistungen	28
<b>7 Das Gesamtvolumen familienfördernder Maßnahmen</b>	<b>28</b>
<b>8 Anhang</b>	<b>30</b>
8.1 Ausbildungsorientierte Fördermaßnahmen	30
8.2 Die Höhe der Kinderkosten	32
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>36</b>

## Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMFuS	Bundesministerium für Familie und Senioren
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GPV	gesetzliche Pflegeversicherung
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
HW	Hauswirtschafterin
KLG	Kindererziehungsleistungsgesetz
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
RVO	Reichsversicherungsordnung
SGB V	Fünftes Buch des Sozialgesetzbuches
SGB VI	Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches
SGB VIII	Achtes Buch des Sozialgesetzbuches
SGB XI	Elftes Buch des Sozialgesetzbuches
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VDR	Verband deutscher Rentenversicherer
II WoBauG	Zweites Wohnungsbaugesetz

# 1 Einleitung

Der Familienförderung wird derzeit in Deutschland ein hohes Augenmerk geschenkt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit richtungsweisenden Entscheidungen dafür gesorgt, dass Familienförderung auch künftig im Mittelpunkt der sozialpolitischen Diskussion stehen wird.<sup>1</sup> Besonders bedeutsam ist das Urteil vom 3. April 2001. Demzufolge soll der Gesetzgeber bis spätestens Ende 2004 die Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung nach der Kinderzahl staffeln und prüfen, ob auch in den anderen Zweigen der Sozialversicherung so verfahren werden sollte.<sup>2</sup>

In der Literatur über Familienpolitik und -theorie wird meist die These vertreten, Familien seien benachteiligt und müssten verstärkt gefördert werden<sup>3</sup> (Jans et al. 2000; Lampert 1996). Es werden aber kaum Daten vorgelegt, aus denen hervorgeht, in welchem Ausmaß Familien gefördert werden. Es gibt keine geschlossene Zusammenstellung aller familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland und ihrer fiskalischen Kosten.

Im Fünften Familienbericht der Bundesregierung heißt es zwar: „In der Konkurrenz um politische Prioritäten hat die Familienpolitik in der Bundesrepublik stets einen nachrangigen Platz eingenommen... Familien und Kinder haben keine Lobby, sie dürfen bestenfalls in Zeiten der Prosperität auf Berücksichtigung hoffen“. Auch ist dort von „... einer wachsenden strukturellen Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber den Familien“ die Rede (BMFuS 1994: 271). Es wird aber nicht empirisch belegt, dass die öffentlichen Fördermaßnahmen im Verhältnis zu den Kosten, die Kinder verursachen, tatsächlich niedrig sind.

In dem vorliegenden Diskussionsbeitrag werden die familienpolitisch relevanten Fördertatbestände und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zusammengetragen, um der öf-

fentlichen Diskussion die nötige empirische Basis zu geben. Als familienrelevante Fördertatbestände werden hier kinder- und ehespezifische Regelungen und Maßnahmen betrachtet. Zunächst wird das Steuerrecht auf familien-spezifische Normen hin durchforstet. Im Anschluss werden die familien-spezifischen Geld- und Realtransfers dargestellt, die über die Haushalte der einzelnen Sozialversicherungszweige sowie der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) abgewickelt werden. Auch wird nach familienpolitischen Leistungen gefragt, die private Arbeitgeber erbringen (müssen). Fördermaßnahmen, die auf erwachsene Kinder zugeschnitten sind und die mehr bildungspolitischen Zuschnitt haben, werden in einem Anhang zusammengefasst. Bei der Ermittlung des Gesamtvolumens der Familienpolitik wird zwischen dem „harten Kern“ der familienpolitischen Maßnahmen und der „weichen Schale“ eher bildungspolitisch motivierter Instrumente unterschieden. Das Gesamtvolumen der Förderung wird den Kinderkosten gegenübergestellt.

## 2 Familienpolitische Maßnahmen in der Steuergesetzgebung

### 2.1 Kinderfreibetrag, Kindergeld, Betreuungsfreibetrag

Mit Wirkung vom 1. Januar 1996 wurde der so genannte duale Familienlastenausgleich, bei dem sowohl Kinderfreibeträge im Rahmen der Einkommensbesteuerung gewährt als auch Kindergeld gezahlt wurde, durch ein neues System ersetzt. Seither ist Kindergeld weitgehend nicht mehr eine Transferzahlung des Staates, sondern ein Steuerbonus im Rahmen der Einkommensbesteuerung. Da zwischen dem Bezug von Kindergeld und der Inanspruchnahme von Kinderfreibeträgen gewählt werden kann, spricht man vom „Optionsmodell“.

Der so genannte Familienleistungsausgleich ist durch § 31 EStG neu geregelt, wobei entweder ein Kinderfreibetrag nach § 32 EStG gewährt

<sup>1</sup> Näheres über die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der Familienpolitik findet sich bei Gerlach (2000: 21–31).

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 17 ff.

<sup>3</sup> Neuerdings werden sogar Forderungen nach einer EU-gesteuerten Familienpolitik und nach einem Erziehungsgehalt laut (Wingen 2000a, 2000b; Opielka 2000).

oder Kindergeld nach §§ 62 ff. EStG gezahlt wird. Der Kinderfreibetrag wird bei der Veranlagung zur Einkommensteuer zugrunde gelegt, sofern die daraus resultierende Steuerentlastung höher ist als der alternative Anspruch auf Kindergeld. Seit dem Jahr 1997 beträgt der jährliche Kinderfreibetrag pro Kind 3 456 DM (bei Zusammenveranlagung 6 912 DM) (DATEV 2001: 67).

Anstoß für den Systemwechsel und für die Nachbesserungen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre waren zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990 (Lampert 1996:166; Werding 2001: 27; Bundesverfassungsgericht 1990a, 1990b), in denen die Entlastungswirkungen des alten Familienlastenausgleichs für unzureichend erklärt worden waren. Es war moniert worden, dass der Staat Familien verfassungswidrig hoch besteuert habe. Die Freibeträge seien niedriger gewesen als das Existenzminimum. Dieses müsse auch dann von der Besteuerung freigestellt sein, wenn der Spitzensatz der Einkommensteuer angewendet werde.

Das Optionsmodell war eine Kompromisslösung, die aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts resultierte. Einerseits erschien es fiskalisch zu teuer, ein einheitliches Kindergeld in Höhe der Steuerersparnis zu gewähren, die bei einem als ausreichend erachteten Kinderfreibetrag beim Spitzensatz der Einkommensteuer realisiert wird. Andererseits waren die verteilungspolitischen Effekte der fiskalisch billigsten Alternative, nämlich einer isolierten Erhöhung des Kinderfreibetrags, politisch unerwünscht, weil dies die Bezieher sehr hoher Einkommen besonders begünstigt hätte (Werding 2001: 27). Daher war es naheliegend, den Kinderfreibetrag auf das Niveau anzuheben, das im Sozialhilferecht als Existenzminimum gewertet wird, und das Kindergeld in einem als bezahlbar erscheinenden Maße aufzustocken.

Ab dem Veranlagungszeitraum 2000 wird nach § 32 Abs. 6 EStG für Kinder bis 16 Jahre oder für Behinderte nach § 32 Abs. 4 Nr. 3 EStG ein Betreuungsfreibetrag in Höhe von 1 512 DM (3 024 DM) und für ein behindertes volljähriges Kind in vollstationärer Unterbringung in Höhe von 540 DM (1 080 DM) gewährt. Für die Einräumung eines Betreuungsfreibetrags sind die

Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 maßgeblich (Bundesverfassungsgericht 1998a, 1998b, 1998c). Das Bundesverfassungsgericht hat darin festgestellt, dass zum Existenzminimum eines Kindes nicht nur der sachliche Mindestbedarf gehört, sondern auch die Betreuungskosten, die einem verheirateten berufstätigen Ehepaar entstehen und die zuvor nur Alleinerziehende von der Steuerschuld abziehen durften (Hillmoth 2000: 65).

Nach einer Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen belaufen sich die Steuermindereinnahmen aufgrund des Kinderfreibetrags und des Kinderbetreuungsfreibetrags auf jeweils rund 1,4 Mrd. DM im Jahr 2000 und 2001 (BMF 2001: 16). Steuertechnisch ist das der Differenzbetrag zwischen der gesamten Steuerersparnis infolge von Kinderfreibeträgen und dem Kindergeld.

Die monatliche Steuervergütung im Rahmen des Kindergeldes beläuft sich seit Jahresbeginn 2000 für das erste und zweite Kind auf je 270 DM, für das dritte Kind auf 300 DM und für das vierte und jede weitere Kind auf 350 DM (DATEV 2001: 67). Kindergeld gibt es in der Regel für Kinder bis zum 18. Lebensjahr, für Kinder ohne Ausbildungsplatz bis zum 21. Lebensjahr und für Kinder, die sich in Ausbildung befinden, bis zum 27. Lebensjahr. Für behinderte Kinder, die sich selbst nicht unterhalten können, gilt der Anspruch auf Kindergeld unbegrenzt. Für das Jahr 2002 ist eine weitere Erhöhung des Kindergeldes um 30 DM für das erste und zweite Kind geplant (Deutscher Bundestag 2001: 2). Die fiskalischen Kosten werden sich auf 4,95 Mrd. DM belaufen.

Das Kindergeld gliedert sich in zwei Komponenten: Es enthält erstens wegen der verfassungsrechtlich gebotenen steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eine rechnerische Steuerersparnis, deren Höhe vom Grenzsteuersatz abhängt, der für den jeweiligen Haushalt maßgeblich ist. Zweitens enthält er zusätzlich eine Transferkomponente in Höhe der Differenz zwischen dem Kindergeldanspruch und der rechnerischen Steuerersparnis. Die Transferkomponente nimmt dabei mit wachsendem Einkommen ab.



Das Bundesministerium der Finanzen veranschlagt die Mindereinnahmen aufgrund des Kindergeldes auf jeweils 60,8 Mrd. DM in den Jahren 2000 und 2001 (BMF 2001: 15). Ferner sieht der Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2000 Transferzahlungen für Kindergeld in Höhe von 209 Mill. DM und für das Jahr 2001 in Höhe von 216 Mill. DM vor. Es handelt sich um Kindergeldnachzahlungen und Kindergeldzuschläge gemäß der Übergangsregelung in § 19 Abs. 1 BKGG sowie um Kindergeld für Anspruchsberechtigte nach § 1 Abs. 2 BKGG (Vollweise).

Es ist nicht unstrittig, inwieweit diese Maßnahmen unter die Kategorie der Familienförderung oder unter die der Steuergerechtigkeit zu subsumieren sind. Während im Sozialbericht (BMA 1998: 222) und in einer neueren Publikation des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2001) die Steuerausfälle durch Kindergeld, Kinderfreibetrag und Betreuungsfreibetrag kategorial zu den staatlichen Fördermaßnahmen gezählt werden, bezeichnet Lampert ein solches Vorgehen als „unlautere Informationspolitik“ (Lampert 1996: 167). Vielmehr seien die steuerlichen Entlastungseffekte der Kinderfreibeträge bei Familien, die sich für die Freibeträge entschieden, „ein Gebot der Steuergerechtigkeit“ (Lampert 1996: 168). Als „echte Familienförderung“ oder „Förderkomponente“ dürfe nur der Teil des Kindergeldes ausgewiesen werden, der den rechnerischen Teil der Steuerabzugskomponente übersteige (Lampert 1996: 169). Ähnliche Gedanken finden sich bei Lüdeke (2000: 193 ff.) und bei Ott (2000:186).<sup>4</sup>

Freilich lässt sich der Absolutheitsanspruch dieses Standpunkts anzweifeln. Man denke an

<sup>4</sup> Ott schreibt: „Zunächst ist hier zu fragen, in welchem Verhältnis Familienlastenausgleich, Steuergerechtigkeit und Garantie eines Existenzminimums zueinander stehen. Betrachtet man die Diskussion um die Einführung der seit 1996 geltenden Kinderfreibetrags-/Kindergeldregelungen, so wird überwiegend die „Entlastung“ durch die familienpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu einem Steuersystem ohne Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen betrachtet. Dieses ist jedoch spätestens seit dem Verfassungsgerichtsurteil von 1990 als verfassungswidrig anzusehen und damit als Referenzstandard nicht geeignet. Geht man dagegen von einem Steuersystem aus, das die Freistellung des Existenzminimums von Kindern bereits berücksichtigt, fallen die Entlastungswirkungen der Familien deutlich geringer aus, und es ergibt sich auch eine andere Verteilung zwischen den verschiedenen Einkommensklassen“.

ein alternatives System für Steuerpflichtige mit Kindern, in dem der Freibetrag mit dem Einkommen fällt und ab einer bestimmten Einkommensgrenze gar nicht mehr gewährt wird und in dem die steuerliche Mehrbelastung durch eine entsprechende Abflachung der Tarifprogression ausgeglichen wird. Dieses System für Steuerpflichtige mit Kindern – für Kinderlose würde sich am Status quo nichts ändern – müsste unter Gerechtigkeitsaspekten eigentlich als äquivalent eingestuft werden, weil sich die Steuerlastverteilung ja nicht verändert. Gleichwohl müsste man einen Kindergeldanspruch, den man auch wohlhabenderen Familien einräumt, in voller Höhe – und im Widerspruch zu obiger Argumentation – als staatliche Förderung interpretieren.

Grundsätzlich ist zu fragen, ob das Rechtskonstrukt der steuerlichen Freistellung von Ausgaben in Höhe des Existenzminimums nicht vor allem dort einen Sinn macht, wo Einkommen unter dem Einkommensdurchschnitt bzw. in der Nähe der Armutsschwelle liegen, und ob man nicht dort darauf verzichten sollte, wo Einkommen ein Mehrfaches des Existenzminimums betragen.<sup>5</sup> Hinter der Vorstellung, den Freibetrag mit steigendem Einkommen abzuschmelzen und bei einer bestimmten Einkommensgrenze auslaufen zu lassen, steht die ökonomische Binsenweisheit, dass der Staat finanziell besser gestellte Familien letztlich gar nicht fördern kann, weil er sich bei diesen ja wieder refinanzieren muss (Rosenschon 1994: 35–38). Insofern ist das juristische Postulat steuerrechtlicher Gleichbehand-

<sup>5</sup> Es stellt sich bei einem Wohlstandsniveau wie dem in Deutschland grundsätzlich die Frage, ob eine „Sozialpolitik für alle“ nicht anachronistisch ist. Ernst Heuß formuliert das so: „Betrachtet man die Entwicklung von 1950 bis 1996, so hat sich das durchschnittliche Bruttoeinkommen des unselbstständig Erwerbenden zu konstanten Preisen auf das 4,8fache erhöht. Von diesem Einkommen erhält er jedoch nur einen Teil. Standen ihm 1950 noch reichlich drei Viertel seines Arbeitseinkommens zur freien Verfügung, so war es 1996 nur noch gut die Hälfte. Blickt man in die deutschsprachige sozialpolitische Literatur, so wird eine solche Entwicklung als Ausbau des Sozialstaates betrachtet. Es ist daher auch nicht verwunderlich, wenn die Meinung vorherrscht, daß in Zukunft weiter in diese Richtung zu gehen sei. Die naheliegende Frage, ob der einzelne Arbeitnehmer bei einer so drastischen Erhöhung seines Realeinkommens seit Kriegsende nunmehr in der Lage sei, gewisse Funktionen selbst zu übernehmen, die bisher Institutionen ausübten, liegt außerhalb der üblichen sozialpolitischen Vorstellungen“ (Heuß 1995: 143).

lung letztlich nicht praktikabel. Auch kann das Prinzip der steuerrechtlichen Gleichbehandlung offensichtlich keinen Absolutheitsanspruch erheben. Denn sonst dürfte es die Tarifprogression nicht geben. Insofern ist die juristische Argumentation zur Begründung von familienpolitischen Maßnahmen für finanziell besser gestellte Eltern wenig überzeugend.

## 2.2 Ausbildungsfreibeträge

Familien mit Kindern, die sich in der Berufsausbildung befinden oder die studieren, werden nach § 33 a Abs. 2 EStG Ausbildungsfreibeträge gewährt, sofern sie für das Kind Kindergeld oder Kinderfreibeträge erhalten. Die Ausbildungsfreibeträge fallen unter die steuerrechtliche Kategorie der außergewöhnlichen Belastungen, die der § 33 EStG regelt.

Wenn ein Kind auswärtig untergebracht ist, beträgt (seit dem Jahr 1988) der jährliche Freibetrag 1 800 DM, wenn das Kind jünger als 18 Jahre ist, und 4 200 DM, wenn das Kind 18 Jahre oder älter ist. Für ein Kind, das über 18 Jahre alt und im Haushalt der Eltern untergebracht ist, kann ein Ausbildungsfreibetrag in Höhe von 2 400 DM veranschlagt werden (DATEV 2001: 81). Für behinderte Kinder gibt es Sonderregeln (Hillmoth 2000: 69).

Der Ausbildungsfreibetrag wird um Einkünfte und Bezüge des Kindes gekürzt, soweit diese 3 600 DM pro Jahr übersteigen. Kürzungen erfolgen auch, soweit das Kind Ausbildungsbeihilfen aus öffentlichen Mitteln bezieht. Die Eltern können den Ausbildungsfreibetrag nur einmal steuermindernd absetzen; sie können wählen, wie sie diesen aufteilen.

Das Bundesministerium der Finanzen schätzt die Steuerausfälle aufgrund der Einräumung von Ausbildungsfreibeträgen auf 1,3 Mrd. DM im Jahr 2000 und auf 1,24 Mrd. DM im Jahr 2001 (BMF 2001: 21).

## 2.3 Haushaltsfreibetrag

Ein Haushaltsfreibetrag wird nach § 32 Abs. 7 EStG Alleinerziehenden mit mindestens einem

Kind gewährt. Er beträgt ab dem Veranlagungszeitraum 1990 jährlich 5 616 DM. Das Bundesverfassungsgericht hat einen stufenweisen Abbau ab dem Jahr 2002 bis zum Jahr 2005 veranlasst, weil es der Auffassung ist, es handle sich um einen unrechtmäßigen Vorteil für Alleinerziehende (Hillmoth 2000: 69).

Nach Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen gehen dem Fiskus durch den Haushaltsfreibetrag 1,85 Mrd. DM im Jahr 2000 verloren. Im Jahr 2001 werden es voraussichtlich 1,7 Mrd. DM sein.

## 2.4 Kinderkomponente bei der Eigenheimförderung

Die steuerliche Förderung von selbst genutztem Wohneigentum wird für Bauvorhaben, die vor Ende des Jahres 1995 begonnen wurden, durch § 10 e EStG geregelt. Mit Beginn des Jahres 1996 ist das Eigenheimzulagengesetz (EigZulG) in Kraft getreten. Der Förderzeitraum erstreckt sich jeweils über acht Jahre. Neben der Grundförderung, die nach neuem Recht für Neubauten maximal 5 000 DM jährlich und für Altbauten maximal 2 500 DM beträgt, wird Familien mit Kindern ein so genanntes Baukindergeld gewährt. Es beträgt 1 500 DM pro Kind und Jahr. Die Zulage nach altem Recht beträgt 1 000 DM (DATEV 2001: 54 f.).

Das Bundesministerium der Finanzen veranschlagt den Steuerausfall aufgrund des Baukindergeldes auf 5,66 Mrd. DM im Jahr 2000 und auf 6,5 Mrd. DM im Jahr 2001. Der Anstieg liegt vor allem daran, dass immer weniger Fälle nach altem und immer mehr nach neuem Recht abgewickelt werden.

## 2.5 Unterhaltsfreibetrag

Unterhaltszahlungen an Kinder können vom Gesamtbetrag der Einkünfte in den Fällen abgezogen werden, in denen kein Anspruch auf den Kinder- bzw. Betreuungsfreibetrag oder auf Kindergeld besteht. Derzeit können nach § 33 a Abs. 1 EStG Aufwendungen bis 13 500 DM jährlich als außergewöhnliche Belastungen steuerlich

geltend gemacht werden. Im Jahr 2002 wird der Höchstbetrag auf 14 040 DM angehoben, im Jahr 2003 auf 14 520 DM und im Jahr 2005 auf 15 000 DM (DATEV 2001: 79).

Durch die Einräumung des Unterhaltsfreibetrags entstehen Steuerausfälle in Höhe von 1,19 Mrd. DM im Jahr 2000 und in Höhe von 1,13 Mrd. DM im Jahr 2001.

## **2.6 Freibetrag für Beschäftigung einer Haushaltshilfe oder wegen Heimunterbringung**

Hat ein Kind eine schwere Behinderung, so kann nach § 33 a Abs. 3 EStG vom Gesamtbetrag der Einkünfte ein Betrag von bis zu 1 800 DM jährlich abgezogen werden. Damit sollen die außergewöhnlichen Belastungen steuerlich berücksichtigt werden, die wegen der Beschäftigung einer Haushaltshilfe oder wegen Heimunterbringung anfallen. Der Freibetrag wird nicht nur für behinderte Kinder gewährt, er steht auch Ehepaaren im Falle von Krankheit und Alter zu.

Das Bundesministerium der Finanzen veranschlagt die Steuerausfälle aufgrund dieses Freibetrags für das Jahr 2000 auf 250 Mill. DM und für das Jahr 2001 auf 240 Mill. DM. Es wird nicht weiter aufgeschlüsselt, welcher Teil der Vergünstigungen für Kinder gewährt wird und wie hoch die Steuervorteile für ältere oder kranke Ehepartner sind.

## **2.7 Verminderte zumutbare Belastungen**

Wenn einem Steuerpflichtigen außergewöhnliche Aufwendungen entstehen wie z.B. im Falle von Krankheit, kann nach § 33 EStG der Überhang der Aufwendungen über die zumutbare Belastung vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden. Die zumutbare Belastung ist dabei nicht nur nach der Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte gestaffelt, sondern auch danach, ob der Steuerpflichtige verheiratet ist und wie viele Kinder er hat. So beträgt z.B. in der Einkünfteklasse zwischen 30 000 DM und 100 000 DM die zumutbare Belastung für einen Ledigen 6 Prozent

des Gesamtbetrags der Einkünfte, während sie sich bei einem Steuerpflichtigen mit drei oder mehr Kindern auf 1 Prozent beläuft. Es ist nicht bekannt, wie hoch die Steuerausfälle sind, die auf die Familienkomponente bei den zumutbaren Belastungen zurückzuführen sind.

## **2.8 Begrenztes Realsplitting**

Das Bundesministerium der Finanzen führt die Steuerausfälle durch das so genannte Realsplitting unter den familienpolitischen Maßnahmen an. Im Sozialbericht sind nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung diese Steuerausfälle in der Sammelposition „weitere Steuermaßnahmen“ in der Funktionsgruppe „Ehe und Familie“ enthalten.

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG sind Unterhaltszahlungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten bis zu jährlich 27 000 DM als Sonderausgaben abzugsfähig. Voraussetzung ist, dass der Empfänger die Beträge versteuert. Ist dessen Grenzsteuersatz niedriger als der des Unterhaltspflichtigen, lassen sich Steuern sparen.

Die Steuerausfälle aufgrund des begrenzten Realsplittings werden für das Jahr 2000 auf 770 Mill. DM und für das Jahr 2001 auf 790 Mill. DM geschätzt (BMF 2001: 21).

## **2.9 Ehegattensplitting**

Im Sozialbericht der Bundesregierung, der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erstellt wird, werden die Steuerausfälle durch das Ehegattensplitting zu den staatlichen Leistungen für den Funktionsbereich „Ehe und Familie“ gerechnet (BMA 1998: 196). Beim Splitting werden die Einkünfte der Ehegatten zusammengerechnet und (nach Abzug von Kinderfreibeträgen, Sonderausgaben und sonstigen Abzügen) halbiert. Hieraus ergibt sich das zu versteuernde Einkommen, für das die Steuer nach der Einkommensteuer-Tabelle errechnet wird. Dieser Betrag wird dann verdoppelt. Eine Entlastung durch das Splitting tritt nur dann ein, wenn beide Ehepartner unterschiedlich hohe Ein-

kommen haben. Die höchste Steuerersparnis ergibt sich, wenn ein Ehepartner Alleinverdiener ist, weil dann die Reduktion des Steuersatzes im Vergleich zur getrennten Besteuerung maximal ist.

Im Sozialbericht sind die geschätzten Steuerausfälle für das Jahr 2001 mit 48,7 Mrd. DM beziffert. Diese Zahl ist wegen der Senkung der Einkommensteuersätze mittlerweile überholt. Eine Anfrage beim Bundesministerium der Finanzen vom 20. Juni 2001 hat ergeben, dass die finanzielle Auswirkung des Ehegattensplittings im Jahr 2000 auf 43 Mrd. DM und im Jahr 2001 auf weniger als 45 Mrd. DM geschätzt wird.

Das Bundesministerium der Finanzen zählt – anders als das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung – die Steuerausfälle durch das Ehegattensplitting nicht zu den „familienpolitischen Leistungen“.<sup>6</sup> Dabei wird argumentiert, es handle sich stattdessen um die Wirkung einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, was ein Gebot der Verfassung sei. In dieser Arbeit wird allerdings der Standpunkt vertreten, dass das eine das andere nicht ausschließen muss und dass es der steuer-, sozial- und familienpolitischen Diskussion keinesfalls abträglich ist, wenn sie auf der Grundlage eines möglichst umfassenden Rechengерüstes erfolgt.<sup>7</sup>

### **3 Familienpolitische Maßnahmen in der Sozialversicherung**

Im Folgenden werden die familienspezifischen Sondernormen aufgezeigt, die in der gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Renten-

versicherung, der Arbeitslosenversicherung und der gesetzlichen Pflegeversicherung gültig sind. Auch wird die finanzielle Dimension dieser Sondernormen dargestellt.

#### **3.1 Maßnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung**

##### **3.1.1 Beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder**

Bei der privaten Krankenversicherung muss für mitversicherte Familienmitglieder ein eigener Beitrag entrichtet werden, der alters- und personenspezifisch festgesetzt wird. Die für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) gültige Familienversicherung ist in § 10 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB V) geregelt. Danach sind Ehepartner und Kinder über die Beiträge des Mitglieds mitversichert, sofern sie die dort genannten Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sie nicht erwerbstätig sind oder im Falle der Erwerbstätigkeit über kein Gesamteinkommen verfügen, das regelmäßig im Monat ein Siebtel einer Bezugsgröße für die Sozialversicherung, die § 18 des Vierten Buches vorgibt, überschreitet. Dieses Siebtel ist die Entgeltgrenze für versicherungsfreie geringfügige Beschäftigungen und beträgt seit 1. April 1999 einheitlich für neue und alte Bundesländer monatlich 630 DM.

Kinder sind in der Regel bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres mitversichert, bei Erwerbslosigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres. Im Falle einer fortgesetzten Schul- oder Berufsausbildung sind sie bis zum Ende des 25. Lebensjahres mitversichert.

Die neuesten Schätzungen des Leistungsvolumens im Rahmen der beitragsfreien Familienmitversicherung in der GKV beziehen sich auf das Jahr 1997. Während Beske und Kern (2000: 45) einen Betrag in Höhe von 60 Mrd. DM nennen, beziffert Bernöster das Leistungsvolumen auf 48,82 Mrd. DM, wobei er für mitversicherte Ehegatten 24,89 Mrd. DM veranschlagt und für mitversicherte Kinder 23,93 Mrd. DM (Bernöster 2000: 231). Das Bundesministerium der Finanzen nennt – ohne Jahresangabe – eine Summe

<sup>6</sup> Im Gegensatz dazu werden Steuerausfälle aufgrund des begrenzten Realsplittings als familienfördernde Maßnahmen eingestuft.

<sup>7</sup> „Das Interesse an solchen Untersuchungen hält sich offensichtlich in Grenzen. Da belässt man es lieber bei einigen „passenden“ Einzelbeispielen. Warum eigentlich? Der Gesellschaft und Politik bleibt es doch unbenommen, nach Kenntnis aller Förderbeträge gleichwohl eine Benachteiligung von Familien mit Kindern zu konstatieren und für deren Abhilfe zu sorgen. Allerdings sollte die Familienpolitik auf gesicherten Informationen beruhen“ (Franz 2001: 10).

von „mindestens 50 Mrd. DM“ (BMF 2001: 19) und beruft sich dabei auf eine Schätzung des Instituts der Deutschen Wirtschaft, die allerdings nicht spezifiziert wird. Vermutlich ist die Studie von Seffen (1996: 41 ff.) gemeint, der für das Jahr 1994 einen Betrag in Höhe von 50,7 Mrd. DM ausweist.

Diese Zahlen spiegeln freilich nicht das Umverteilungsvolumen wider, das innerhalb der GKV netto<sup>8</sup> an Ehepaare bzw. Familien fließt. Die systematischen Umverteilungen in der GKV von den Ledigen an die Ehepaare und von den Kinderlosen bzw. Kinderarmen an die Kinderreichen werden von anderen systematischen Umverteilungen überlagert. Die Bemessung der Beiträge am Einkommen statt am Risiko führt zu einer Redistribution von reicheren zu ärmeren Versicherten. Auch werden ältere Versicherte von den jüngeren alimentiert bzw. Rentner von den Aktiven. Letztlich führt das Nebeneinander verschiedener Umverteilungsströme, die jeweils in unterschiedliche Richtungen zielen, dazu, dass man die Budgetinzidenz nicht mehr abschätzen kann. Es ist weitgehend unbekannt, wer in diesem System profitiert und wer Nettozahler ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn gefragt wird, wie eine solche Rechnung über den gesamten Lebenszyklus von Versicherten hinweg aussieht und nicht nur für eine beschränkte Zeitperiode oder gar für ein einzelnes Jahr.

Pfaff (1993) hat auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells untersucht, wer in der GKV Nettozahler und wer Nettobegünstigter ist. Die Untersuchung ist allerdings keine Längsschnittanalyse, die den gesamten Lebenszyklus von Versicherten einbezieht, sondern eine Zeitpunktbetrachtung. Es werden für das Jahr 1991 und für die alten Bundesländer die Beiträge den Leistungen gegenübergestellt, wobei nach dem Geschlecht und dem Alter der Versicherten sowie nach dem Versicherteneinheitentyp differenziert wird. Bei Letzterem wird unterschieden zwischen Ehepaaren ohne Kinder, Ehepaaren mit einem Kind, Ehepaaren mit zwei Kindern, Ehepaaren mit drei oder mehr Kindern, „Alleinstehenden“, „Alleinstehenden“ mit einem Kind,

„Alleinstehenden“ mit zwei Kindern und „Alleinstehenden“ mit drei oder mehr Kindern. Wichtig ist, dass „allein stehend“ bedeutet, dass der Versicherte keinen mitversicherten Ehepartner hat. Doppelverdiener-Haushalte fallen also unter diese Rubrik, während es sich bei Ehepaaren stets um einen Einverdiener-Haushalt handelt.

Pfaff (1993: 306 f.) errechnet, dass im Durchschnitt Männer Nettozahler sind und Frauen Nettoempfänger. Ferner zahlen Mitglieder im jüngeren und mittleren Alter mehr Beiträge, als sie Leistungsausgaben verursachen, obwohl bei ihnen Kinderkosten ins Gewicht fallen. Erst in den Altersgruppen ab 55 Jahren übersteigen die Leistungsausgaben die Beiträge.

Aus familienpolitischer Sicht ist vor allem das Ergebnis interessant, dass Versicherteneinheiten mit einem oder zwei Kindern im Durchschnitt höhere Beiträge zahlen, als sie Leistungsausgaben verursachen (Pfaff 1993: 306 f.). Das gilt – wenig überraschend – nicht nur für „Alleinstehende“, bei denen es sich im Sinne der obigen Definition oft um verheiratete Mitglieder von Doppelverdiener-Haushalten handelt. Es gilt überraschenderweise auch für Ehepaare, bei denen nur ein Partner erwerbstätig und der andere bei ihm mitversichert ist.

Offensichtlich ist es so, dass das durchschnittliche Einkommensniveau der Versicherten in diesen Gruppen mit einem Kind oder mit zwei Kindern so hoch ist, dass über hohe Beiträge mehr Alimente an andere Versicherte geleistet werden müssen, als die beitragsfreie Mitversicherung an Vorteilen erbringt. „Um so erstaunlicher ist es, daß (die)...Umverteilungseffekte zugunsten von Familien mit Kindern insoweit eingeschränkt sind, als auch mit steigender Kinderzahl die Beiträge im Durchschnitt zunehmen, d.h. daß Mitglieder mit mehr versicherten Familienangehörigen auch im Durchschnitt höhere Einkommen haben“ (Pfaff 1993: 307).

Eine Nettobegünstigung wird erst für „Alleinstehende“ mit drei oder mehr Kindern und für Ehepaare mit drei oder mehr Kindern diagnostiziert. Weitere „Gewinner“ sind nach der Pfaff-Studie Ehepaare ohne Kinder sowie „Alleinstehende“ ohne Kinder. Bei den Ehepaaren ohne Kinder dürfte es sich wegen der relativ hohen

<sup>8</sup> Das heißt nach Abzug des Selbstfinanzierungsanteils am Leistungsvolumen.

Leistungsausgaben oft um ältere Personen handeln, deren erwachsene Kinder selbst krankenversichert sind.

Bei aller Vorsicht, mit der man die Pfaff-Studie bewerten sollte, scheint sie zu zeigen, dass das Ausmaß des Familienlastenausgleichs in der GKV wohl deutlich niedriger sein dürfte, als oft vermutet wird. Wenzel führt auf der Basis einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das Jahr 1993 eine Mikrosimulationsstudie über die Umverteilungen in der GKV durch; sie schätzt das Volumen des Familienlastenausgleichs auf nur 5,6 Mrd. DM (Wenzel 1999: 167). Diese Zahl ist auf der Basis einer Definition von Umverteilung gewonnen, die sich von jener in den zuvor genannten Studien unterscheidet. Während Beske und Kern, Bernöster, das Bundesministerium der Finanzen sowie Seffen das Leistungsvolumen veranschlagen, das auf die beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen entfällt, stellt Wenzel auf die Abweichung zwischen tatsächlichem Beitrag und risikoäquivalenter Prämie ab. Diesem Umverteilungsbegriff ist der Vorzug zu geben, weil die Selbstfinanzierungsanteile der durch den Familienlastenausgleich Begünstigten eliminiert werden.

Wichtige Ergebnisse der Wenzel-Studie sind, „daß bei Familien mit der Anzahl der Kinder die Begünstigungen steigen, bzw. die Belastungen sinken und daß Einverdienerehepaare begünstigt und Doppelverdienerehepaare belastet werden. Wider Erwarten sind jedoch Paare ohne Kinder stärker begünstigt als Paare mit ein oder zwei Kindern und Einverdienerehepaare mit zwei oder mehr Kindern weniger stark begünstigt als Alleinerziehende mit gleicher Kinderzahl“ (Wenzel 1999: 168).

Die Ergebnisse lassen sich durch die Überlagerung des Familienlastenausgleichs mit dem Altersausgleich und mit dem Einkommensausgleich erklären. Paare ohne Kinder sind überdurchschnittlich alt und verursachen somit überdurchschnittlich hohe Leistungsausgaben. Ferner gibt es eine Korrelation zwischen Haushaltseinkommen und Haushaltstyp: „Doppelverdiener haben die höchsten durchschnittlichen Haushaltseinkommen. Einverdienerehepaare verfügen über ein vergleichsweise hohes Gesamteinkommen, das nur 15–25% unter dem von Doppelverdie-

nern liegt. Alleinstehende haben ein vergleichsweise niedriges Haushaltseinkommen, das deutlich unter 50% des Einkommens entsprechender Doppelverdienerhaushalte liegt. Außerdem steigt bei Ehepaaren das Einkommen bis zu einer Anzahl von zwei Kindern an, und nimmt bei drei und mehr Kindern leicht ab. Das Einkommen von Alleinerziehenden sinkt mit der Anzahl der Kinder“ (Wenzel 1999: 169).

In dieser Arbeit wird Rückgriff auf die Zahlen von Wenzel genommen, die sich auf das Jahr 1993 beziehen. Für die Jahre 2000 und 2001 wird in Ermangelung besseren Wissens ein Betrag von jeweils 6 Mrd. DM unterstellt.

### 3.1.2 Mutterschaftsgeld

In der Reichsversicherungsordnung (RVO) ist nach § 200 Abs. 3 S. 1 eine Schutzfrist für Mütter festgelegt, die sechs Wochen vor der Entbindung beginnt und acht Wochen nach dieser endet. Das so genannte Mutterschaftsgeld soll bei berufstätigen Müttern den während dieser Frist entstehenden Verdienstausschlag kompensieren. Das Mutterschaftsgeld entspricht dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt der letzten drei Monate vor Beginn der Schutzfrist.

Die GKV ist verpflichtet, einen Teil dieser Kosten zu übernehmen. Der von der GKV zu finanzierende Höchstsatz liegt bei 25 DM je Tag. Den darüber hinausgehenden Betrag muss nach den Vorschriften des Mutterschutzgesetzes der Arbeitgeber oder der Bund übernehmen (Beske und Kern 2000: 22).

In der Studie von Beske und Kern (2000: 28) zum Stand der Fremdleistungen in der GKV wird für das Jahr 1997 der von den Kassen zu tragende Anteil am Mutterschaftsgeld mit 1,284 Mrd. DM ausgewiesen. Im Sozialbericht 1997 findet sich für das Jahr 2001 ein Betrag von 1,51 Mrd. DM (BMA 1998: 200), der vermutlich das von Beske und Kern separat erfasste Entbindungsgeld einschließt. In dieser Arbeit werden 1,375 Mrd. DM für das Jahr 2000 und 1,405 Mrd. DM für das Jahr 2001 in Ansatz gebracht. Diese Beträge ergeben sich, wenn man als Veränderungsraten für die Jahre nach 1997 die jahresdurchschnittlichen Zuwächse der Jahre 1994 bis 1997 unterstellt.

### 3.1.3 Entbindungsgeld

Nach § 200 b RVO erhalten nach der Entbindung alle versicherten Mütter, die keinen Anspruch auf Mutterschaftsgeld haben (wie z.B. Familienmitversicherte sowie Studentinnen oder Beschäftigte in Einrichtungen der Jugendhilfe), ein Entbindungsgeld in Höhe von 150 Mark. Im Jahr 1997 sind 35 Mill. DM Entbindungsgeld gezahlt worden (Beske und Kern 2000: 24). In Ermangelung aktueller Daten wird hier für die Jahre 2000 und 2001 jeweils der gleiche Betrag unterstellt.

### 3.1.4 Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes

Erwerbstätige Versicherte haben nach § 45 SGB V einen Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld, sofern ein ärztliches Zeugnis bestätigt, dass die Beaufsichtigung, Betreuung und Pflege eines erkrankten Kindes unter 12 Jahren ein Fernbleiben von der Arbeit erfordert und der Versicherte keinen Lohn erhält.

Beske (2000: 28) und Kern beziffern das Kinderpflege-Krankengeld auf 189 Mill. DM im Jahr 1997. In den Jahren zuvor haben die Ausgaben für das Kinderpflege-Krankengeld stark geschwankt (277 Mill. DM im Jahr 1994, 281 Mill. DM im Jahr 1995, 239 Mill. DM im Jahr 1996). Dazu haben z.B. Grippewellen beigetragen. Für die Jahre 2000 und 2001 wird in Ermangelung von Informationen jeweils ein Betrag in Höhe von 250 Mill. DM unterstellt. Er entspricht in etwa dem Mittelwert für die Jahre 1994 bis 1997.

### 3.1.5 Sachleistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft

In § 195 RVO ist der Leistungskatalog der GKV im Fall von Schwanger- und Mutterschaft aufgelistet. Er umfasst neben dem Mutterschaftsgeld und dem Entbindungsgeld folgende Sachleistungen: (1) ärztliche Betreuung und Hebammenhilfe, (2) Versorgung mit Arznei-, Verband- und Heilmitteln, (3) stationäre Entbindung, (4) häusliche Pflege und (5) Haushaltshilfe.<sup>9</sup>

Aus den Angaben des Statistischen Jahrbuches 2000 zu den nach Leistungsarten und Ausgabe-trägern gegliederten Gesundheitsausgaben in der Bundesrepublik geht nicht hervor, wie hoch die Ausgaben für die fünf genannten Kategorien sind. Jedoch lässt sich dieses Leistungsvolumen aus den Angaben im Sozialbericht als Residualgröße errechnen: Es ist der Saldo aus den Gesamtausgaben für Mutterschaft abzüglich dem von der GKV bezahlten Mutterschaftsgeld abzüglich den Entgeltzahlungen bei Mutterschaft durch den Arbeitgeber bzw. den Bund (BMA 1998: 196, 200).

Für das Jahr 2001 errechnet sich so ein Betrag von 5 Mrd. DM. Für das Jahr 2000 macht der Sozialbericht 1997 keine Angaben. Hier werden 4,7 Mrd. DM veranschlagt. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man eine kontinuierliche Entwicklung zwischen dem Jahr 1995 und dem Jahr 2001 unterstellt.

### 3.1.6 Leistungsansprüche für Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch und künstliche Befruchtung

In § 24 a Abs. 1 SGB V ist ein Anspruch von Versicherten auf ärztliche Beratung bei Fragen der Empfängnisregelung verankert. Dazu zählen die Untersuchung und die Verordnung empfängnisregelnder Mittel. Bis zum vollendeten 20. Lebensjahr muss die Krankenkasse die Kosten empfängnisverhütender Mittel übernehmen, sofern diese ärztlich verordnet sind. Nach § 24 b Abs. 1 SGB V haben Versicherte bei einer nicht rechtswidrigen Sterilisation einen Anspruch auf Arztleistungen. Auch die Kosten bei nicht rechtswidrigem Schwangerschaftsabbruch (also im Falle medizinisch-sozialer oder kriminologischer Indikation) müssen nach § 24 b SGB V von der GKV übernommen werden. Die GKV muss ferner nach § 27 Abs. 1 S. 4 SGB V die Ausgaben für künstliche Befruchtung tragen, sofern von ärztlicher Seite aus festgestellt wird, dass eine hinreichende Chance auf eine Schwangerschaft besteht (Beske und Kern 2000: 18 ff.).

Beske und Kern geben für das Jahr 1997 als Ausgaben für die beiden erstgenannten Maßnahmen 301 Mill. DM an und erwähnen, dass die Kosten der künstlichen Befruchtung in keiner

<sup>9</sup> Näheres zu Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsumfang bei Kistorz (1998: 215 ff.).

Statistik separat ausgewiesen werden. Die Vergleichswerte für die Jahre 1994 bis 1996 betragen 347 Mill. DM, 330 Mill. DM und 316 Mill. DM. Als Schätzgrößen für die Jahre 2000 und 2001 werden hier jeweils 300 Mill. DM veranschlagt.

### **3.1.7 Beitragsausfälle durch Erziehungsurlaub**

Seit dem Jahr 1986 ist einem in einem Beschäftigungsverhältnis stehenden Elternteil begleitend zur Einführung des Erziehungsgeldes ein Rechtsanspruch auf einen Erziehungsurlaub eingeräumt worden. Seit dem 1. Januar 2001 ist der Erziehungsurlaub in Elternzeit umbenannt worden. Die maximale Dauer beträgt derzeit 36 Monate. Während dieser Zeit werden keine Beiträge abgeführt, der Versicherungsschutz bleibt aber bestehen.

Nach Beske und Kern (2000: 32) entstanden der GKV aus der beitragsfreien Versicherung im Jahr 1997 Einnahmeausfälle in Höhe von 3,2 Mrd. DM. Für die Jahre 2000 und 2001 werden 3,5 Mrd. DM und 3,6 Mrd. DM unterstellt.

## **3.2 Familienpolitische Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung**

### **3.2.1 Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung**

Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Berechnung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wurde im Jahr 1986 eingeführt. Dahinter standen zwei Absichten: Zum einen sollten Nachteile bei der Altersversorgung derjenigen Personen ausgeglichen werden, die wegen der Erziehung kleiner Kinder keiner oder nur einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit nachgehen konnten; zu diesen Einbußen zählt auch der während der Erziehungszeit entstandene Verlust an Humankapital, der zur Folge hat, dass der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben auf einem reduzierten Lohnniveau stattfindet. Zum anderen wurde die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, die Rentenanwartschaften be-

gründet und rentensteigernd wirkt, als staatlich organisierte Gegenleistung für jene Personen interpretiert, die ihre Beiträge an die umlagefinanzierte Rentenversicherung in realer Form entrichtet haben, nämlich in Form der Betreuung und Erziehung der künftigen Beitragszahlergeneration (Werdning 2001: 31 ff.).

Die Interpretation der Erziehungszeiten als Gegenleistung für Naturalleistungen zugunsten der umlagefinanzierten GRV kommt in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sehr deutlich zum Ausdruck. In der Entscheidung vom 7. Juli 1992 wird die „bestandssichernde Bedeutung“ (Bundesverfassungsgericht 1992: 37) der Kindererziehung für das System der Altersversorgung hervorgehoben und betont, die darin liegenden „Leistungen für das Rentensystem“<sup>10</sup> (ebenda: 40) müssten honoriert werden. Obwohl die rentenrechtlich anerkannten Erziehungszeiten bereits mit Wirkung vom 1. Januar 1992 verlängert worden waren, mahnt das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung weitere Verbesserungen an. Der Beschluss vom 12. März 1996 (Bundesverfassungsgericht 1996) bekräftigt diese Vorgabe. Er ist auch maßgeblich dafür, dass in

<sup>10</sup> Auch Ökonomen konstatieren: „Arbeitnehmer, die Kinder heranziehen, bezahlen die gleichen Beiträge und erhalten die gleichen Leistungen wie Arbeitnehmer, die keine Kinder aufziehen, obwohl sie eine zusätzliche Leistung erbringen, ohne die – und das ist der entscheidende Punkt – unsere Sozialversicherung nicht funktionieren kann. In einer kinderlosen Gesellschaft helfen noch so viele Beiträge während des Erwerbslebens nicht, sondern es bedarf der Kinder, um in der Zeit nach der Erwerbstätigkeit Leistungen zu erhalten“. (Börsch-Supan 2001: 9). Sinn und Werdning (2000: 16) postulieren: „Damit ein Rentensystem nach dem Umlageverfahren funktioniert, muß die Arbeitsbevölkerung eine doppelte Last tragen. Sie muß den Konsum der Alten durch ihre Beiträge finanzieren, und sie muß ihre eigenen Rentenansprüche sichern, indem sie Kinder großzieht. Ohne Kinder gibt es keine Renten“.

Dagegen bemerkt Berthold (1989: 105), dass „... die ... in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion immer wieder geäußerte Vorstellung, daß sowohl Kinderlose als auch Familien mit einer Anzahl von Kindern, die unterhalb des bestandserhaltenden Niveaus liegt, ihre Altersversorgung auf den Kindern anderer aufbauen, ... revisionsbedürftig (erscheint). Die Sicherheit der Renten hängt nicht allein von der Bevölkerungsgröße ab, sie wird vielmehr in starkem Maße auch von der Kapitalbildung in einer Volkswirtschaft und von der Produktivität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital determiniert. Forderungen nach einer Internalisierung der Externalitäten in der Altersversorgung, beispielsweise über nach Kinderzahl differenzierte Beitrags- oder Steigerungssätze, sollten sich somit nicht allein an den zahlenmäßigen demographisch bedingten Veränderungen orientieren“.



den Rentenreformplänen die Ausweitungen oder Aufwertungen von Erziehungszeiten eine zentrale Rolle spielen (Werdning 2001: 32 ff.; Schlenger 2001: 44 f.).

Im Rentenrecht wird differenziert zwischen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten und der Gewährung von Kindererziehungsleistungen nach dem so genannten Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG). Die KLG-Renten sind jenen Müttern zugebilligt worden, die vor dem Jahr 1921 geboren wurden und von der Anrechnung von Erziehungsjahren ausgeschlossen waren. Bei der Diskussion um die Einführung der Erziehungszeiten, die ursprünglich nur für die Geburtsjahrgänge ab 1921 gelten sollten, war es sehr rasch zu der so genannten „Trümmerfrauen-Diskussion“ gekommen, die eine Ausweitung des Kreises der Begünstigten zur Folge hatte.

Bei der Einführung der Erziehungsjahre wurde zunächst dem erziehenden Elternteil für jedes Kind ein Jahr rentenrechtlich angerechnet. Dabei wurde unterstellt, dass während dieser Zeit Beiträge in Höhe von 75 Prozent des Durchschnitts der Beiträge aller Versicherten abgeführt worden seien. Es wurden also 0,75 so genannte „Entgeltpunkte“ in der Rentenbiographie gutgeschrieben. Zunächst war die Anrechnung nur substitutiv zu sonstigen Anwartschaften möglich, die auf diesen Zeitraum fielen. Wenn Mütter während der Erziehungszeit erwerbstätig waren, wurde der rentenrechtliche Gegenwert der Erziehungszeit in dem Maße gekürzt, in dem Pflichtbeiträge abgeführt wurden. Er betrug Null, wenn die anderweitig begründete Anwartschaft den Gegenwert von mindestens 0,75 Entgeltpunkten hatte (Werdning 2001: 33; Schlenger 1997: 23 f.).

Inzwischen wurden deutlich größere Ansprüche geschaffen. Die Anrechnungszeit wurde bei ab 1992 geborenen Kindern von einem auf drei Jahre erhöht (§ 56 SGB VI). Im Jahr 1996 verwarf das Bundesverfassungsgericht die substitutive Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Dies hat dazu geführt, dass seit 1. Juli 1998 das so genannte additive Anrechnungsverfahren praktiziert wird. Es erfolgt nicht mehr eine Kürzung in Höhe der anderweitig erworbenen Anwartschaften. Gezahlte eigene Beiträge werden zusätzlich berücksichtigt. Mit dem Rentenreformgesetz von 1999, das 1998 beschlossen

wurde, wurde der Wert der Kindererziehungszeit stufenweise von 75 auf 100 Prozent angehoben. Seit dem 1. Juli 2000 ist die Kindererziehungszeit rentenrechtlich der Beitragsleistung auf einen Durchschnittsverdienst gleichgestellt. Auch die nach dem Kindererziehungsleistungsgesetz gezahlten Erziehungsrenten wurden entsprechend aufgestockt.

Mitte des Jahres 2001 wurden die Renten in den alten Bundesländern um 1,91 Prozent aufgestockt<sup>11</sup>, so dass der derzeitige Rentenanspruch je Entgeltpunkt 49,5 DM pro Monat beträgt. Aufgrund der Leistungsverbesserungen wird somit pro Kind eine Rentenanwartschaft erworben, die im Jahr 2001 knapp 150 DM wert ist.

Nach den Plänen der Bundesregierung soll die Anrechnung von Kindererziehung bei Versicherten mit mindestens 35 Versicherungsjahren auf zehn Jahre ausgeweitet werden (Schlenger 2001: 44 f.). Beitragszahlungen, die zwischen dem vierten und dem zehnten Lebensjahr des Kindes geleistet werden, sollen um 50 Prozent auf höchstens den Beitrag eines Durchschnittsverdieners aufgewertet werden. Damit könnte im Jahr 2001 ein zusätzlicher Rentenanspruch von bis zu 114 DM pro Monat erworben werden. Die Leistungen sollen auch nicht erwerbstätigen Frauen zugebilligt werden, wenn diese mindestens zwei Kinder unter zehn Jahren erziehen. Das Finanzvolumen dieser zusätzlichen Leistungen wird im Gesetzesentwurf nicht erwähnt.

„Welchen Gegenwert die Anrechnung von Erziehungszeiten für ein heute geborenes Kind effektiv haben wird, muß ... bis auf weiteres offen bleiben. Durch die Anrechnung von Erziehungszeiten begründete Rentenansprüche werden in größerem Umfang nämlich erst dann entstehen, wenn gleichzeitig v.a. aufgrund einer problematischen demographischen Entwicklung die finanzielle Lage der deutschen Rentenversicherung noch angespannter wird als zur Zeit. ... Die Ansprüche an die jüngere Generation durch den eben skizzierten Leistungsausgleich treffen dabei – ohne weitergehende Rentenreform – zusammen mit einer nennenswerten Belastung derselben Generation, die sich aus der sonstigen Konstruktion des deutschen Rentensystems ergibt“ (Werdning 2001: 34).

<sup>11</sup> In den neuen Bundesländern beträgt der Rentenanpassungssatz 2,11 Prozent.

Ähnlich kritisch äußerte sich vor vielen Jahren van Suntum (1987: 399 f.):

„Durch die Anrechnung von Erziehungsjahren werden lediglich neue Rentenansprüche geschaffen, denen keinerlei zusätzliche Einnahmen gegenüberstehen und die daher die späteren Beitragszahler – und dies sind ironischerweise die Kinder selbst – zusätzlich belasten. Selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß Kindererziehungszeiten tendenziell die Geburtenrate anheben – was angesichts ihres quantitativen Gewichts im Verhältnis zu den Kosten der Kindererziehung und im Lichte entsprechend negativer Auslandserfahrung höchst unrealistisch erscheint –, so stünde dem doch in jedem Fall ein erheblicher Mitnahmeeffekt durch all jene Mütter gegenüber, die ohnehin ihrer „Gebärflicht“ nachgekommen wären – ganz zu schweigen von den Kosten sozialpolitischer Nachfolgeforderungen wie z.B. den Trümmerfrauengesetzen, die nun wahrlich nicht zur Sicherung der Altersvorsorge beitragen.

Letztlich werden also mit der Anrechnung von Kindererziehungszeiten ungedeckte Wechsel auf die Zukunft ausgestellt.

„Nun mag man der Auffassung sein, daß die Kindererziehung vom Staat gefördert werden sollte, und sei es nur aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten; schließlich erbringt die erziehende Familie eine volkswirtschaftlich sinnvolle Leistung, ohne dafür ein direktes Entgelt zu erhalten. Das Gefährliche an den Erziehungszeiten ist jedoch, daß sie den Staat zunächst einmal vergleichsweise wenig kosten, so daß entsprechende Zusagen von den Politikern höchst wählerwirksam leicht abgegeben werden können. Die Kosten wird jedoch diejenige Generation zu tragen haben, deren Rentenlasten man vorgeblich abmildern will“. (van Suntum 1997: 14)

Dass das Festhalten am Umlageverfahren in der Altersversorgung eine Interventionsspirale in Gang setzen wird, hat der Nobelpreisträger von Hayek bereits vor Jahrzehnten prophezeit: Renten würden mehr und mehr „nicht nur jenen gewährt, die durch ihre Beiträge einen Anspruch darauf erworben haben, sondern auch denjenigen, die noch nicht lange genug eingezahlt haben“. Diese „völlige Aufgabe des Versicherungscharakters“ müsse unausweichlich „das ganze System zu einem Werkzeug der Politik, zu einem Spielball für stimmenfangende Demagogen machen“ (Hayek 1971: 375).

### 3.2.2 Welche Kosten sind für die Anerkennung von Erziehungszeiten zu veranschlagen?

Im Jahr 2000 sind der GRV Ausgaben für Kindererziehung in Höhe von 10,38 Mrd. DM entstanden (BMF 2001: 22). Dabei entfielen rund 80 Prozent auf die rentenrechtliche Anrechnung von Kindererziehungszeiten. 20 Prozent wurden als KLG-Leistungen gewährt (Auskunft des Verbandes der Rentenversicherer). Im laufenden Jahr werden die Ausgaben voraussichtlich um 8,67 Prozent auf 11,28 Mrd. DM steigen.

Der Bund leistet für die Berücksichtigung der Kindererziehung im Rentenrecht Zahlungen an die GRV. Bis zur Jahresmitte 1999 wurden die Belastungen der GRV pauschal durch den allgemeinen Bundeszuschuss an die GRV abgegolten, seither zahlt der Bund Beiträge, die den Begünstigten in ihrer Rentenbiographie angerechnet werden. Im Jahr 2000 sind 22,4 Mrd. DM vom Bund an die GRV geflossen, im laufenden Jahr werden es schätzungsweise 23,1 Mrd. DM sein. In den Folgejahren sind ähnlich hohe Beträge geplant (BMF 2000: 19).

Das Bundesministerium der Finanzen weist in seiner Aufstellung zu den finanziellen Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen nur die auf Kindererziehung begründeten Rentenausgaben der GRV aus. Die Beiträge des Bundes an die GRV für die neu angerechneten Kindererziehungszeiten werden lediglich in einer Fußnote erwähnt (BMF 2001: 22).

Gemäß der Logik des Umlageverfahrens ließe sich argumentieren, man dürfe die vom Bund gezahlten Beiträge für Erziehungsjahre nicht berücksichtigen, weil damit die auf Kindererziehung begründeten Renten finanziert werden. Diese Argumentation wäre plausibel, wenn die Beitragszahlungen des Bundes an die GRV deren Rentenausgaben für Kindererziehung entsprechen würden. Tatsächlich zahlt der Bund aber rund 12 Mrd. DM mehr Beiträge an die GRV, als diese für Renten ausgibt, die auf der Anerkennung von Kindererziehungszeiten beruhen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> In der Aufstellung des BMF zu den familienpolitischen Leistungen wird nirgendwo erläutert, was mit dem Überhang der Beiträge über die Ausgaben geschieht.

In dieser Arbeit werden die Beiträge des Bundes an die GRV anstelle der Rentenzahlungen der GRV, die auf der Anerkennung von Erziehungszeiten beruhen, ausgewiesen. Dieser Ansatz spiegelt die Lasten wider, die den Steuerzahlern aufgrund der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten aufgebürdet werden. Auch sind Mütter, die heute Renten infolge von Kindererziehung beziehen, gar nicht Zielgruppe der aktuellen Familienpolitik. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001<sup>13</sup> ist klar, dass hinter der Familienpolitik vor allem bevölkerungspolitische Motive stehen bzw. die Hoffnung, damit das umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem stabilisieren zu können.<sup>14</sup> Daher sind jene Zahlungen zu erfassen, die die Allgemeinheit für die eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik – nämlich Mütter im gebärfähigen Alter – leistet.

### 3.2.3 Anteil von Müttern an der Rente nach Mindesteinkommen

Es gab im Rentenrecht eine Norm, von der vermutlich vorwiegend Rentnerinnen profitierten, deren Erwerbsmöglichkeiten aufgrund von Kindererziehung eingeschränkt waren. Bis zur Rentenreform 1992 sah § 262 SGB VI die Gewährung einer Mindestrente vor, sofern 25 Versicherungsjahre vor dem Jahr 1973 vorlagen (Schlenger 1997: 22). Sehr niedrige Pflichtbeiträge wurden auf 75 Prozent des Beitragswertes für ein Durchschnittsentgelt angehoben. Im Jahr 1992 wurde die erforderliche Versicherungszeit auf 35 Jahre verlängert, wobei neben Beitragszeiten auch Ersatz-, Anrechnungs-, Kindererziehungs- und Berücksichtigungszeiten gezählt wurden. Die gegenwärtige Regelung ist restriktiver. Sehr niedri-

ge Entgeltpunkte werden auf höchstens 0,0625 Entgeltpunkte aufgewertet.

Nach einer Schätzung des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger betrug das auf § 262 SGB VI begründete Rentenvolumen im Jahr 1995 4,1 Mrd. DM (VDR 1997: 10). Für die Jahre 2000 und 2001 werden hier jeweils 3,5 Mrd. DM veranschlagt. Der Abschlag trägt der Möglichkeit Rechnung, dass nicht ausschließlich Mütter von der Regelung profitieren.

## 3.3 Familienpolitische Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung

Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt bei Lohnersatzleistungen Aufschläge, wenn die Bezieher Kinder zu versorgen haben. Besonderes Gewicht hat das Arbeitslosengeld. Während ein Arbeitsloser mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts 67 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts als Arbeitslosengeld empfängt, bekommen die übrigen Arbeitslosen nur 60 Prozent bezahlt (BMA 2001: 7). Familienkomponenten gibt es auch bei anderen Lohnersatzleistungen, wie z.B. Kurzarbeitergeld und Unterhaltsgeld, das bei der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen gewährt wird.

Die Kinderkomponente beim Arbeitslosengeld macht nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen für das Jahr 2001 900 Mill. DM aus (BMF 2001: 20). Für das Jahr 2000 werden hier 855 Mill. DM veranschlagt. Dabei wird angenommen, dass sich die Kinderkomponente im Gleichklang mit dem Arbeitslosengeld entwickelt hat.

Für die Kinderkomponenten der übrigen Lohnersatzleistungen wird unterstellt, dass ihr Anteil am Gesamtbetrag ebenso hoch ist wie am Arbeitslosengeld. Für das Jahr 2000 werden 218 Mill. DM und für das Jahr 2001 230 Mill. DM veranschlagt.

## 3.4 Familienpolitische Maßnahmen in der Pflegeversicherung

Wie in der GKV sind auch in der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV) nach § 25 Abs. 2 SGB XI

<sup>13</sup> Siehe dazu die Ausführungen auf S. 18 ff.

<sup>14</sup> Schreiber, der vor rund 50 Jahren die dynamische Rente auf reiner Umlagebasis propagiert hatte, wollte allen Deutschen „ein gesellschaftliches Soll der Kinderzahl“ auferlegen (Schreiber 1955: 43). Im Gegensatz zu dieser dirigistischen Sichtweise geht es für Berthold um „die ordnungspolitische Grundsatzfrage, inwieweit staatliche Instanzen berechtigt sind, den familialen Entscheidungsprozeß zu beeinflussen. ... Grundsätzlich sollten staatliche Eingriffe im Bereich der Familienpolitik den gleichen qualitativen Anforderungen genügen, die auch an die allgemeine Wirtschaftspolitik gestellt werden“ (Berthold 1989: 97).

Kinder und nicht erwerbstätige Ehepartner beitragsfrei mitversichert. Kinder sind grundsätzlich bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres mitversichert. Absolvieren sie eine Schul- oder Berufsausbildung, dann sind sie bis zum Ende des 25. Lebensjahres mitversichert. Es ist nicht bekannt, wie hoch die finanziellen Vorteile aus der beitragslosen Mitversicherung von Familienangehörigen in der GPV sind.

Die GPV wird künftig als erste der vier Säulen des Sozialversicherungssystems in Deutschland den Beitrag danach differenzieren, ob der Versicherte Kinder hat oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat am 3. April 2001 das Urteil verkündet, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, nicht mit einem gleich hohen Beitrag belastet werden dürfen wie Mitglieder ohne Kinder. Eine entsprechende Neuregelung soll spätestens Ende des Jahres 2004 rechtskräftig werden (Bundesverfassungsgericht 2001: 4).

Der Pressemitteilung zufolge hat sich der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit der Frage auseinander gesetzt, ob der Aufwand der GPV für Pflegebedürftige, die Kinder erzogen haben, geringer ist als der für kinderlose Pflegebedürftige. Demnach sollen Kostenunterschiede bei der ambulanten Pflege bestehen. Pflegebedürftige ohne Kinder verursachen um 10 Prozent höhere Kosten als Pflegebedürftige mit Kindern (Bundesverfassungsgericht 2001: 5).

Auf der Beitragsseite stellt der Erste Senat eine verfassungswidrige Benachteiligung von Eltern fest:

„Kinderlosen, die lediglich Beiträge gezahlt, zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes aber nichts beigetragen haben, erwächst daher ein Vorteil. Zwar finanzieren sie mit ihren Beiträgen auch die Abdeckung des Pflegerisikos der beitragsfrei versicherten Ehegatten und Kinder mit. Insgesamt wird der Vorteil, den Kinderlose durch das Aufziehen der nächsten Generation erlangen, durch die Umlage für die Familienversicherten aber nicht aufgezehrt“. (Bundesverfassungsgericht 2001: 5 f.).

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass in einem umlagefinanzierten Pflegeversicherungssystem die Kindererziehung ebenso konstitutiv ist wie die Beitragszahlung, und es weist darauf hin, dass der Senat „bei der Bemessung der Frist

... berücksichtigt hat, dass die Bedeutung der Entscheidung auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen ist“ (Bundesverfassungsgericht 2001: 6 f.). In der Pressemitteilung heißt es:

„Allerdings kann der Gesetzgeber die Benachteiligung von Eltern solange vernachlässigen, wie eine deutliche Mehrheit der Versicherten Kinder bekommt und betreut. Dies folgt aus dem Recht des Gesetzgebers zur Generalisierung. Trägt die große Mehrheit der Beitragszahler ... durch Betreuung und Erziehung zum System bei, ist das System im Großen und Ganzen im generativen Gleichgewicht. Solange liegt es auch innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, die Beiträge nicht danach zu differenzieren, ob Kinder erzogen werden oder nicht“ (Bundesverfassungsgericht 2001: 6).

Zumindest implizit scheint das Bundesverfassungsgericht der Meinung zu sein, kinderabhängige Beiträge zur Sozialversicherung würden die Geburtenrate spürbar erhöhen<sup>15</sup> und das soeben zitierte generative Gleichgewicht wieder herstel-

<sup>15</sup> Auch Sinn und Werding (2000: 16) postulieren: „... daß die Reduktion der Kinderzahlen und damit die demographische Krise durch die Rentenversicherung selbst verursacht worden ist. ... Vor der Einführung der Rentenversicherung wußte ein jeder, daß er im Alter hungern musste, wenn er keine Kinder hatte und deshalb gab es jenseits der unmittelbaren Freude an den eigenen Kindern ein starkes ökonomisches Motiv für den Kinderwunsch. In den westlichen Industrieländern denkt bei der Familienplanung heute niemand mehr an die eigene Altersversorgung, weil sie ja auch tatsächlich nicht von der Kinderzahl abhängig zu sein scheint. Die Erkenntnis, daß man auch ohne die Gründung einer kinderreichen Familie im Alter auskömmlich leben kann, hat sich allgemein verbreitet, und von Generation zu Generation hat sich das Reproduktionsverhalten der Menschen allmählich verändert. Die Dominanz dieser mikroökonomischen Illusion ist ein Indiz dafür, wie umfassend die Rentenversicherung ein bis dato in der Menschheitsgeschichte zentrales Fertilitätsmotiv zerstört hat. Der theoretische Grund für einen endogenen Rückgang der Fertilität liegt in der „fiskalischen Externalität“, die die Geburt und Erziehung eines Kindes für andere Beitragszahler und Rentner außerhalb der eigenen Familie hat. Da die Geburt eines Kindes jeweils eine ganze Kette weiterer Nachkommen begründet, entspricht die Externalität dem gesamten Bruttobetrag, den das Kind in seinem Erwerbsleben an die Rentenversicherung abführt. Die Zunahme der Geburtenhäufigkeit, die aufgrund einer Internalisierung dieses Effekts zu erwarten wäre, mißt die Verzerrung der Fertilitätsentscheidung der Eltern, die vom Umlagesystem ausgelöst wird“.

Hingegen konstatiert Merklein (1986: 12) „die bisherige Erfolglosigkeit von Geburtenförderungsmaßnahmen“ in der Geschichte der Bevölkerungspolitik.

len. Es wird sich zeigen, inwieweit das politisch erwünschte generative Verhalten durch Spreizung von Beitragssätzen und die zuvor erwähnten rentenrechtlichen Maßnahmen steuerbar sind und inwieweit neue Deckungslücken im Sozialversicherungssystem geschaffen worden sind.

Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu erwartende familienpolitische Offensive mag unter Gerechtigkeitsaspekten plausibel erscheinen. Auch ist die ökonomische Theorie der externen Effekte ein plausibler Ratgeber für jene, die argumentieren, Kinder seien eine Art „Kollektivgut“, das zwar privat finanziert, aber gemeinschaftlich genutzt wird und das in höherem Maße „angeboten“ würde, wenn man die Kosten der Kindererziehung „vergesellschaften“ würde.<sup>16</sup> Letztlich entscheidend ist aber die Finanzierbarkeit.

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderten kinderabhängigen Beitragssätze zur GPV werden vermutlich bald durch kinderabhängige Leistungen flankiert werden, und möglicherweise wird das neue Pflegeversicherungsmodell für die anderen Sozialversicherungszweige Schule machen. Fraglich ist aber, ob die Fertilität politisch steuerbar ist und ob sich das generative Ungleichgewicht nicht sogar verschärft, weil

es zu Abwanderungen der jungen Generation kommt.<sup>17</sup>

Skeptisch zum Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts äußert sich Raffelhüschchen:

„Wenn man sich bei der Interpretation an den genauen Wortlaut der Verfassungsrichter hält, müsste die Familienförderung bei der Pflege, bei der Rente und auch bei der Gesundheitsvorsorge über die Sozialversicherungen laufen. Dann würde allerdings ein Fass ohne Boden aufgemacht, weil die Sozialkassen schon heute vor dem finanziellen Kollaps stehen. Eine weitere Überfrachtung mit verteilungspolitischen Elementen können sie einfach nicht schultern, das würde lediglich den Kollaps der Umlagekassen beschleunigen. Bei einer großzügigeren Auslegung des Urteils sollten allerdings auch Lösungen über den allgemeinen Staatshaushalt, vor allem aber über andere Wege möglich sein“ (Raffelhüschchen 2001).<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. etwa Ott (2000) und Lampert (2000). Der aktuelle 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung plädiert für weitere Schritte in Richtung „Kinderverstaatlichung“. Dazu bemerkt die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. Juli 2001: „Was Kinder vor allem anderen brauchen, weiß jeder: Sie brauchen Liebe, Geborgenheit, Zeit. Was davon kann der Staat ihnen geben? Nichts. Über nichts hat aber die von Jugendministerin Bergmann eingesetzte Sachverständigenkommission nicht 600 Seiten geschrieben. Der 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung handelt vielmehr von dem, was Eltern wünschen, um sich Kinder finanziell und zeitlich leisten zu können: staatliche Rundumbetreuung von der Wiege bis zum Discoalter. Von den Verfassern des Berichts war nicht zu erwarten, daß sie in dieser Entwicklung auch eine der Ursachen oft beklagter Probleme der Jugend suchen würden. Das liefe der mittlerweile von allen Parteien getragenen Kinderverstaatlichung diametral entgegen. Schon der Titel des Berichts verheißt, daß auf diesem Weg munter vorangeschritten wird: „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“. Da greift eine kalte Hand nach den Kleinsten. Vermessen ist, wer von einem Jugendbericht auch Einsichten wie diese erwartet: Noch so gut geführte Krippen und Horte können Kindern nicht das Gefühl vermitteln, um ihrer selbst willen geliebt zu werden; noch so ausgedehnte Betreuungszeiten nicht die Gewißheit, daß immer jemand für sie da ist. Der Staat kann nicht Vorbild sein und auch die Erziehung nicht ersetzen.“

<sup>17</sup> „Die Vorstellung, finanzielle Verbesserungen für Familien ... über zusätzliche Belastungen der lebenslang Kinderlosen zu finanzieren, wird durch die Beobachtung relativiert, daß die wirtschaftlich leistungsfähigsten Mitglieder der Gesellschaft zu den Familien mit Kindern gehören und daß die Zahl der Belasteten deutlich kleiner ist als die der Entlasteten. Zu berücksichtigen ist ferner, daß im Moment die Steuerbelastung der Ledigen bei identischem Bruttoeinkommen bereits wesentlich höher ist als die der Verheirateten. Eine weitere Belastungserhöhung für Kinderlose wird gerade bei jener Personengruppe, an die als allererstes gedacht ist, also bei den jungen, aktiven, mobilen und leistungsfähigen lebenslang Kinderlosen, die ohnehin bestehende Bereitschaft zum Ausweichen gegenüber der Belastung durch Steuern und Abgaben erhöhen. Gerade diese Personengruppe ist aufgrund ihrer Mobilität und Flexibilität mehr als alle anderen zu solchen Ausweichreaktionen in der Lage. Das Gegenteil gilt tendenziell für die anderen Teile der Bevölkerung der Kinderlosen. Da sie ohnehin nicht zu den privilegierten Bevölkerungsgruppen gehören, wird damit deren wirtschaftliche und soziale Position weiter geschwächt, und die denkbaren Aufkommenseffekte sind gering“ (Dinkel 1995: 13).

<sup>18</sup> In einem erläuternden Kommentar bemerkt Raffelhüschchen: „Es bringt jedenfalls nichts, die Sozialversicherungsbeiträge um ein paar Zehntel Prozentpunkte zu senken oder das Kindergeld um zehn Mark zu erhöhen. Davon wird niemand seine Kinderentscheidung abhängig machen. Das ist ein Erbsenzählen, welches am Ende zu nichts führt. Wenn wir schon über monetäre Anreize nachdenken, dann sollten wir etwa über höhere, aber gestaffelte Steuerfreibeträge reden, die mit steigendem Alter der Kinder abnehmen. Oder über ein Familiensplitting im Steuersystem, das weniger die Ehe, dafür aber stärker die Familie unterstützt. Dennoch besteht die wichtigste Aufgabe darin, einen familienfreundlichen Alltag zu schaffen, damit Frauen einfacher einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Kindergärten oder Ganztagschulen zu finanzieren, die den heutigen Bedürfnissen

Das Bundesverfassungsgericht wird sich vermutlich auch mit der Frage befassen müssen, ob eine Negativ-Verzinsung, die Kinderlose oder Kinderarme in Zukunft im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung möglicherweise werden hinnehmen müssen, mit der in Art. 14 GG (Grundgesetz) abgegebenen Eigentumsgarantie vereinbar ist.

Abschließend sei festgehalten, dass in Deutschland die so genannte „Investitionsguttheorie des Kindes“ im Vormarsch ist. Sie ist letztlich archaisch<sup>19</sup>, weil sie auf Fertilitätsmotiven aus früheren Phasen der Menschheitsgeschichte fußt. Aus existentiellen Gründen musste die nächste Generation für Kinderarbeit und für Altenversorgung eingeplant werden. Offene Grenzen für Güter, Kapital und Menschen stellen das tradierte Denken aber ebenso in Frage wie das stürmische Wachstum der Weltbevölkerung.

In der angelsächsischen Literatur, die durch die Studien des amerikanischen Nobelpreisträgers Becker geprägt ist (Becker 1996a), herrscht hingegen eine liberale Denkweise vor. Dort wird die Entscheidung für Kinder im Rahmen der Haushaltstheorie<sup>20</sup> analysiert und somit eher als

---

nach mehr Flexibilität gerecht werden, kostet vermutlich nicht mehr als eine weitere Umverteilung über die Sozialkassen. Und das bringt uns dem eigentlichen Ziel, Familien und Kinder zu fördern, doch wesentlich näher“ (Raffelhüsch 2001).

<sup>19</sup> Auch ist die herrschende Sichtweise, jüngere Leute als Aktivum und ältere als Passivum im umlagefinanzierten Rentensystem zu betrachten, moralisch fragwürdig (Merklein 1986: 157).

<sup>20</sup> Erklärungsbedürftig ist, warum der Geburtenrückgang in den hoch entwickelten Volkswirtschaften vor allem in der oberen Mittelschicht einsetzte (Merklein 1986: 56 f.). Nach Becker (1996b: 140 f.) wirkt Wohlstand bzw. Wirtschaftswachstum auf die generative Entscheidung sowohl stimulierend als auch retardierend: „Wirtschaftswachstum erhöht nicht nur die Einkommen, sondern auch die Kosten von Kindern, zum Teil deshalb, weil die Zeit, die für Kinder aufgewendet wird, mit der Entwicklung einer Wirtschaft wertvoller wird. Der induzierte Substitutionseffekt, der sich gegen Kinder auswirkt, könnte einen positiven Einkommenseffekt der Entwicklung überwiegen und somit eine deutliche negative Beziehung zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und der Nachfrage nach Kindern schaffen. Untersuchungen aus mehreren Ländern legen den Schluß nahe, der negative Effekt der Lohnsätze verheirateter Frauen auf deren Geburtenverhalten dominiere den (positiven) Effekt größerer Mittel der Familie“.

Becker hat zur Erklärung des Geburtenrückgangs die so genannte „Qualität von Kindern“ in die ökonomische Fertilitätsanalyse eingebracht. Demnach steht dem Geburtenrück-

gang in den hoch entwickelten Volkswirtschaften ein „Qualitätszuwachs“ gegenüber, weil die Kinder besser ausgebildet sind. Trotz der reduzierten Kinderzahl kann also das Humankapital steigen.

## 4 Monetäre Transfers des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit familienpolitischem Bezug

### 4.1 Reine Bundesaussgaben

#### 4.1.1 Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz

Gemäß dem Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) werden seit Anfang 1986 die Erziehungsleistungen der erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Mütter und Väter honoriert, die ihr Kind nach der Geburt betreuen. Anspruch auf Bundeserziehungsgeld haben nach § 1 BERzGG Eltern, die ihr Kind vorwiegend selbst erziehen und betreuen und die nicht erwerbstätig sind oder keine volle Erwerbstätigkeit ausüben (BMF 2000: 22). Das Erziehungsgeld beträgt seit dem Jahr 1986 bis zu 600 DM im Monat und wird einkommensabhängig gezahlt. Ursprünglich ist es für 10 Monate gezahlt worden. Ab 1987 wurde es für 12 Monate, ab Jahresmitte 1987 für 15 Monate, ab Jahresmitte 1990 für 18 Monate und seit 1993 für zwei Jahre gezahlt (Lampert 1996: 173).

Mit Wirkung vom 1. Januar 2001 gelten Neuregelungen für Kinder, die ab dem 1. Januar 2001 geboren oder adoptiert werden. Für zuvor geborene oder adoptierte Kinder gelten die alten Bestimmungen weiter. Neu ist, dass erstmals Mutter und Vater gleichzeitig Elternzeit nehmen können. Mutter und Vater können statt bisher 19 Stunden nun jeweils bis zu 30 Stunden wöchent-

---

gang in den hoch entwickelten Volkswirtschaften ein „Qualitätszuwachs“ gegenüber, weil die Kinder besser ausgebildet sind. Trotz der reduzierten Kinderzahl kann also das Humankapital steigen.

<sup>21</sup> Freilich lassen sich familienfördernde Maßnahmen auch haushaltstheoretisch begründen, weil sie die finanziellen Beschränkungen lockern, die der Realisierung von Kinderwünschen im Wege stehen können.

lich arbeiten, ohne dass sie ihren Anspruch auf Bundeserziehungsgeld einbüßen. Ferner haben sie erstmals die Möglichkeit, ein Jahr der Elternzeit zwischen dem dritten und achten Geburtstag des Kindes zu nehmen, sofern der Arbeitgeber zustimmt.

Zu Beginn des Jahres 2001 sind die seit dem Jahr 1986 unveränderten Einkommensgrenzen, die ab dem siebten Lebensmonat des Kindes gelten, angehoben worden. Für die ersten sechs Lebensmonate gilt nach wie vor eine Einkommensgrenze in Höhe von 100 000 DM pro Jahr für zusammenlebende Ehepaare und 75 000 DM pro Jahr für Alleinstehende zuzüglich eines Aufschlags für jedes weitere Kind, für das ein Kindergeldanspruch besteht. Volles Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat des Kindes erhalten Verheiratete mit einem Kind, wenn das Jahreseinkommen unter 32 200 DM (zuvor: 29 400 DM) liegt. Die Einkommensgrenze für Alleinerziehende mit einem Kind ist von 23 700 DM auf 26 400 DM angehoben worden. Diese Beträge erhöhen sich für jedes weitere Kind um 4 800 DM, ab dem Jahr 2002 um 5 470 DM und ab dem Jahr 2003 um 6 140 DM (BMF 2000: 22). Bei Überschreiten dieser Einkommensgrenzen wird das Erziehungsgeld abgeschmolzen. Nach § 5 Abs. 3 BErzGG liegt der Anrechnungssatz für die darüber hinausgehenden Einkommensteile bei 40 Prozent, d.h., ab einem Überschreibungsbetrag von 18 000 DM pro Jahr wird kein Erziehungsgeld mehr gewährt.

Neu ist auch das so genannte Budgetangebot. Alternativ zum monatlichen Erziehungsgeld von 600 DM für den Zeitraum von 24 Monaten können sich Eltern für eine Bezugsdauer von 12 Monaten entscheiden. Dabei steigt der monatliche Anspruch auf 900 DM, sofern das Einkommen unter den oben genannten Einkommensgrenzen liegt.

Das Erziehungsgeld wird zusätzlich zum Wohngeld, zur Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie zur Ausbildungsförderung gewährt. Jedoch wird das Mutterschaftsgeld auf das Bundeserziehungsgeld angerechnet. Ferner kann Erziehungsgeld nicht neben dem Arbeitslosengeld bezogen werden (Bernöster 2000: 244).

Im Jahr 2000 hat der Bund 6,66 Mrd. DM an Erziehungsgeld ausgegeben. Im laufenden Jahr

werden es nach Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen 6,93 Mrd. DM sein (BMF 2001: 22).

#### **4.1.2 Kinderkomponente bei der Arbeitslosenhilfe**

Wie bei den von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Lohnersatzleistungen gibt es auch bei der vom Bund bezahlten Arbeitslosenhilfe eine Kinderkomponente. Während kinderlose Versicherte 53 Prozent des pauschalierten früheren Nettoarbeitsentgelts als Arbeitslosenhilfe erhalten, beziehen Versicherte mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts 57 Prozent (BMA 2001: 7).

Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen belaufen sich die Kosten der Kinderkomponente derzeit auf 500 Mill. DM (BMF 2001: 20).

#### **4.1.3 Beiträge für Kindererziehungsleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung**

Die Zahlungen des Bundes an die GRV für die Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen sind bereits im Abschnitt 3.2 zur Familienpolitik in der Rentenversicherung erörtert worden. Es ist dort begründet worden, warum sie statt der (betragsmäßig niedrigeren) Ausgaben der GRV für Kindererziehung als familienpolitische Leistungen einbezogen werden.

Die vom Bund an die GRV gezahlten Beiträge für Kindererziehung belaufen sich auf 22,4 Mrd. DM im Jahre 2000 und auf 23,1 Mrd. DM im laufenden Jahr (BMF 2000: 19).

#### **4.1.4 Zahlungen nach dem Mutterschutzgesetz**

Das Bundesversicherungsamt in Bonn zahlt während der Schutzfrist nach dem Mutterschutzgesetz Mutterschaftsgeld von höchstens 400 DM pro Monat, sofern die angehende Mutter weder krankenversichert noch privat versichert oder in der GKV familienversichert ist und sofern sie zu Beginn der Schutzfrist in einem Arbeitsverhältnis

nis stand oder in Heimarbeit beschäftigt war (BMA 2001: 41).

Der Löwenanteil der Transfers während der Mutterschutzfrist wird von der GKV und von den Arbeitgebern gezahlt. Das Mutterschaftsgeld des Bundes beläuft sich auf jeweils 6 Mill. DM in den Jahren 2000 und 2001.

#### **4.1.5 Zahlung an die Stiftung „Mutter und Kind“**

Der Bund hat durch Bundesgesetz vom 13. Juli 1984 die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ errichtet. Die Bundesstiftung soll schwangeren Frauen, die sich wegen einer Konfliktlage an eine anerkannte Beratungsstelle gewandt haben, materielle Hilfen gewähren. Nach den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan handelt es sich um „Hilfen zur Beschaffung, Einrichtung und Erhaltung einer familiengerechten Wohnung, Hilfen zur Haushaltsführung während der Schwangerschaft und nach der Entbindung, vor allem Hilfe durch Familienhelferinnen für körperlich und seelisch überlastete Mütter, Hilfen zur Anschaffung von Wäsche, Kleidung und Haushaltsgegenständen, Hilfen zur Betreuung des Kindes“ (*Bundeshaushaltsplan 2001*, Kapitel 1710: 44).

Die geplanten Zahlungen des Bundes an die Stiftung betragen jeweils 180 Mill. DM für die Jahre 2000 und 2001.

#### **4.2 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz**

Das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) sichert den Unterhalt von Kindern allein stehender Mütter oder Väter. Anspruchsberechtigte sind Kinder unter 12 Jahren, die bei einem Elternteil leben und von dem anderen Elternteil nicht oder nicht regelmäßig Unterhalt mindestens in Höhe eines Regelbetrags bekommen, der für nichteheliche Kinder maßgeblich ist. Die Unterhaltsleistung wird maximal 72 Monate lang gezahlt (BMA 2001: 5).

Das UVG ist mit Wirkung vom 1. Januar 2000 geändert worden. Als Unterhaltsvorschuss wird der in § 1 und § 2 der Regelbetrag-Verordnung

festgelegte Regelbetrag für ein nichteheliches Kind abzüglich der Hälfte des Erstkindergeldes gewährt. Seit Januar 2000 werden für ein Kind in den alten Bundesländern monatlich 220 DM (355 DM – 135 DM) gezahlt, wenn das Kind unter sechs Jahren ist. Einem über sechs Jahre alten Kind werden 296 DM zugebilligt. Für ein Kind in den neuen Bundesländern liegen die entsprechenden Beträge bei 189 DM bzw. 257 DM (BMA 2001: 5).

Die Geldleistungen, die nach dem UVG zu zahlen sind, werden zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln vom jeweiligen Bundesland getragen, das sich teilweise bei den Kommunen refinanziert. Das Bundesministerium der Finanzen veranschlagt die Gesamtausgaben von Bund und Ländern, die nach dem UVG zu leisten sind, auf 1,48 Mrd. DM im Jahr 2000 und auf 1,67 Mrd. DM im laufenden Jahr (BMF 2001: 22).

#### **4.3 Familienzuschläge im öffentlichen Dienst**

Der öffentliche Dienst ist der einzige quantitativ wichtige Sektor, in dem die Besoldung vom Familienstand abhängt. Laut Sozialbericht belaufen sich die im Jahr 2001 geleisteten Familienzuschläge auf schätzungsweise 14,3 Mrd. DM (BMA 1998: 215). Für das Vorjahr wird hier ein Betrag von 14,1 Mrd. DM unterstellt.

#### **4.4 Erziehungsgeld der Länder**

Ergänzend zum Bundeserziehungsgeld zahlen manche Bundesländer ein Landeserziehungsgeld. Derzeit sind dies Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen. Berlin hatte als erstes Bundesland bereits Anfang des Jahres 1983 ein Berliner Familiengeld eingeführt, dieses aber Ende des Jahres 1992 wieder gestrichen (Eggen 2000: 322; Werding 2001: 31). Das ab Januar 1984 in Rheinland-Pfalz gewährte Familiengeld ist für Geburten ab dem 16. April 1995 eingestellt worden.

Das Landeserziehungsgeld von Baden-Württemberg wird ab dem 24. Lebensmonat des Kindes für 12 Monate geleistet, wenn der erziehende El-



ternteil die Erwerbstätigkeit aufgegeben hat oder teilzeiterwerbstätig ist. Das Landeserziehungsgeld wird im Rahmen von Einkommensgrenzen gewährt, und es betrug bisher maximal 400 DM pro Monat. Zu Beginn des Jahres 2001 ist es für das dritte Kind und für weitere Kinder auf 600 DM aufgestockt worden; gleichzeitig sind die Einkommensgrenzen um über 10 Prozent angehoben worden. Auch ist der Zeitraum der Inanspruchnahme bis zum achten Lebensjahr des Kindes erhöht worden. Der Landeshaushaltsplan weist aktualisiert für das Jahr 2000 einen Betrag von 133 Mill. DM und für das Jahr 2001 von 134 Mill. DM aus.

Das Land Bayern zahlt im dritten Lebensjahr des Kindes ein Landeserziehungsgeld in Höhe von 500 DM monatlich. Für dritte und weitere Kinder, die ab dem 1. Januar 2001 geboren sind, werden bis zu 600 DM gezahlt. Während des Bezugs ist eine wöchentliche Arbeitszeit bis zu 30 Stunden möglich (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen 2001: 1 f.). Im Haushaltsplan des Freistaates Bayern 2001/2002 ist für das Jahr 2000 ein Landeserziehungsgeld in Höhe von 337 Mill. DM veranschlagt. Für das laufende Jahr sind 335,5 Mill. DM geplant.

Mecklenburg-Vorpommern hat für das Landeserziehungsgeld im Jahr 1999 27,7 Mill. DM ausgegeben. Für das Jahr 2000 sind 16,5 Mill. DM in den Landeshaushalt eingestellt, für das laufende Jahr 5,7 Mill. DM. Das Landeserziehungsgeld beträgt maximal 600 DM monatlich. Eine Anspruchsvoraussetzung ist, dass sich der Berechtigte bei der Geburt des Kindes in einem Bildungs- oder Ausbildungsverhältnis befinden hat und dieses fortsetzt (BMFSFJ 2001: 62).

Auch der Freistaat Sachsen gewährt im Anschluss an die Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeld eine landesspezifische Hilfe. Das Landeserziehungsgeld betrug ab 1. Januar 1997 maximal 600 DM monatlich (zuvor 400 DM), und es wurde 12 Monate lang gezahlt. Zum 1. Januar 2001 ist es laut Auskunft des sächsischen Sozialministeriums für das erste und zweite Kind wieder auf 400 DM reduziert worden; für das dritte und jedes weitere Kind sowie für Mütter in Ausbildung werden nach wie vor 600 DM gewährt. Die Bezugsdauer ist von 12 auf 9 Monate

verkürzt worden. Das für das Landeserziehungsgeld veranschlagte Haushaltssoll beträgt für das Jahr 2000 125,3 Mill. DM. Für das laufende Jahr sind 105,8 Mill. DM geplant.

Der Freistaat Thüringen zahlt maximal 600 DM monatlich an Landeserziehungsgeld im Anschluss an die Bundesleistungen. Die Frist beträgt sechs Monate. Ab dem 30. Lebensmonat des Kindes (und sechs Monate früher als andernorts) besteht in Thüringen ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Für das Jahr 2000 ist ein Landeserziehungsgeld in Höhe von 36,8 Mill. DM geplant. Für das Jahr 2001 sind es 36,7 Mill. DM.

#### **4.5 Zuschüsse an familienpolitische Landesstiftungen**

Neben der Gewährung von Landeserziehungsgeld bezuschussen die meisten Länder familienorientierte Stiftungen. Zu nennen sind die Stiftungen „Familie in Not“ (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), „Hilfe für Mutter und Kind“ (Bayern), „Hilfen für die Familie“ (Berlin), „Hilfen für Familien in Not“ (Brandenburg), „Hilfen für Frauen und Familien“ (Mecklenburg-Vorpommern), „Hilfen für Familien, Mutter und Kind“ (Sachsen) und „Nothilfe für die Familie, Hilfe für schwangere Frauen in Not“ (Eggen 1995: 249).

#### **4.6 Familienkomponente bei der Sozialhilfe**

Im Rahmen der Sozialhilfe wird Hilfe zum Lebensunterhalt (für Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens) sowie Hilfe in besonderen Lebenslagen geleistet. Hilfe in besonderen Lebenslagen umfasst u.a. Hilfe für Schwangere und Wöchnerinnen sowie ärztlich verordnete Erholungskuren für Kinder und Mütter (BMA 2001: 82). Die laufenden Leistungen bemessen sich nach Regelsätzen, die zum 1. Juli 2001 entsprechend der Rentenanpassung (im früheren Bundesgebiet um 1,91 Prozent) erhöht worden sind. Der Regelsatz für den

Haushaltsvorstand beträgt derzeit rund 560 DM in den alten und rund 535 DM in den neuen Bundesländern. Der Ehepartner erhält 80 Prozent des Regelsatzes, Kinder unter 7 Jahren 50 Prozent, zwischen 7 und 13 Jahren 65 Prozent, zwischen 14 und 17 Jahren 90 Prozent und ab 18 Jahren 80 Prozent (BMA 2001: 82).

Im Sozialbericht 1997 werden die Familienleistungen der Sozialhilfe für das Jahr 2001 auf 6,66 Mrd. DM geschätzt: Sie werden überwiegend in Form von Hilfen zum Lebensunterhalt gewährt. Die Zahl gliedert sich auf in 5,45 Mrd. DM für Kinder, 1,19 Mrd. DM für den Ehepartner und 20 Mill. DM für Mutterschaft (BMA 1998: 200). Hier wird für das Jahr 2000 ein Betrag in Höhe von 6,55 Mrd. DM veranschlagt.

#### **4.7 Familienkomponente beim Wohngeld**

Es erscheint angebracht, Teile des Wohngeldes in die Bestandsaufnahme familienpolitischer Maßnahmen einzubeziehen. Zwar ist es im Prinzip auf einen breiteren Empfängerkreis zugeschnitten, allerdings wird es in der Praxis so gehandhabt, dass Familien bevorzugt werden.

„Wohngeld hat die wichtige sozialpolitische Aufgabe, als staatliche Leistung zur sozialen Absicherung der Wohnkostenbelastung einkommensschwächerer Haushalte, insbesondere von Familien, beizutragen. ... Maßgeblich für Gewährung und Höhe des Wohngeldes sind beim genau berechneten „Tabellenwohngeld“ die Zahl der Familienmitglieder, das Familieneinkommen und die zuschussfähige Miete oder Belastung“ (BMA 1998: 113 f.).

„Die besonderen wirtschaftlichen Belastungen der Haushalte mit Kindern werden insbesondere durch eine entsprechende Ausgestaltung der Wohngeldtabellen und die Nichtanrechnung des Kindergeldes als Einkommen berücksichtigt. Der Anteil der von diesen Haushalten nach Wohngeldzahlungen selbst zu tragenden Wohnkosten an ihrem verfügbaren Einkommen ist weit geringer als bei kleinen Haushalten. Darin zeigt sich die stark ausgeprägte familienpolitische Komponente des Wohngeldes“ (BMVBW 2000: 9).

Am 1. Januar 2001 ist eine Wohngeldleistungsnovelle in Kraft getreten, bei der die Leistungen familienfreundlich verbessert worden sind und die zuvor unterschiedlichen Regelungen für die alten und neuen Bundesländer vereinheitlicht worden sind. Das Wohngeld wird je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert.

Die Wohngeldausgaben von Bund und Ländern beliefen sich im Jahr 2000 auf 6,68 Mrd. DM. Im Jahr 2001 steigen sie aufgrund der Reform auf voraussichtlich 8 Mrd. DM an. Der Sozialbericht und der Wohngeld- und Mietenbericht weisen nicht aus, welcher Anteil davon als Familienkomponente zu betrachten ist.

Bei der Frage nach einem geeigneten Wertansatz ist zu beachten, dass der Anspruch auf Wohngeld jedem zugebilligt wird, der die Voraussetzungen erfüllt. So gesehen ist es keine Familienförderung, wenn eine Familie Wohngeld bezieht. Die Förderung ist das zusätzliche Wohngeld im Vergleich zu einem kinderlosen Ehepaar oder einem Alleinstehenden. In Ermangelung von Informationen wird hier pauschal ein Drittel des Wohngeldvolumens als Familienkomponente veranschlagt. Dies mag als willkürlich erscheinen. Allerdings wäre es ebenso willkürlich, keinen Wertansatz zu präsentieren.

#### **4.8 Familienkomponente beim Sozialen Wohnungsbau**

Ebenso wie das Wohngeld wird auch der Soziale Wohnungsbau in den Dienst der Familienpolitik gestellt. Somit muss er in der Bestandsaufnahme familienpolitischer Instrumente berücksichtigt werden.

Bis Ende des Jahres 2001 erfolgt der öffentliche Wohnungsbau gemäß den Vorschriften, die im Zweiten Wohnungsbaugesetz (II WoBauG) verankert sind. Dazu bemerkt der Fünfte Familienbericht: „Für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat der Bund mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz für Familien – namentlich schwangere Frauen, junge Ehepaare (bis zum 40. Lebensjahr), alleinstehende Elternteile mit Kindern, kinderreiche Familien und ältere Menschen sowie Schwerbehinderte – günstige Voraussetzungen geschaffen. In den Verwaltungsvereinba-

rungen von Bund und Ländern über die Förderung des Wohnungswesens wird der besonders dringliche Wohnungsbedarf dieser Personengruppen ausdrücklich unterstrichen“ (BMFuS 1994: XXIII).

Am 1. Januar 2002 wird das Wohnraumförderungsgesetz in Kraft treten, das auf eine stärkere Einbeziehung des vorhandenen Wohnraums abzielt und die Förderung des Erwerbs gebrauchten Wohneigentums einbezieht. In der Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 22. Juni 2001 heißt es, „dass die Reform besonders familienfreundlich ausfalle. Die Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigten, würden für jedes Kind um etwa 1 000 DM erhöht. Diese Regelung sei sinnvoll, denn Familien, die der Hilfe bedürfen, verdienen einen besonderen gesellschaftlichen Schutz“ (BMVBW 2001a: 2).

Der aktuelle Bundeshaushaltsplan sieht für das Jahr 2000 Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau in Höhe von 2,05 Mrd. DM vor. Für das Jahr 2001 sind 1,63 Mrd. DM geplant. Der soziale Wohnungsbau wird durch Bund und Länder finanziert. Es gibt keinen festen Bundes- und Landesanteil, sondern programmspezifische Verwaltungsvereinbarungen. Nach Informationen des BMVBW beträgt die Gesamtförderung im Jahr 2000 7 Mrd. DM. Für das Jahr 2001 wird der gleiche Betrag unterstellt. Da (anders als beim Wohngeld) Ledige und kinderlose Ehepaare im mittleren Alter die Förderung nicht beantragen können, wird hier nicht ein Drittel, sondern die Hälfte des Betrags als familienpolitische Leistung veranschlagt.

## **5 Realtransfers der Gebietskörperschaften**

Zu einer Bestandsaufnahme finanzpolitischer Maßnahmen, die Familien zugute kommen, gehören auch Realtransfers, also Vorteile aufgrund von Leistungen, die zum Nulltarif oder zu Vorzugstarifen angeboten werden. Darunter fallen vor allem die Ausgaben für Bildungseinrichtungen und -dienste, die von der jungen Generation

genutzt und von der Allgemeinheit finanziert werden. Zu dieser gehören natürlich auch die Eltern, deren Kinder die staatlich subventionierten Bildungsstätten besuchen. Daher sind die Angaben zum Finanzvolumen der jeweiligen Realtransfers kein Umverteilungssaldo zugunsten von Familien, sondern Bruttobeträge, die die Eigenfinanzierungsanteile der Familien beinhalten.

### **5.1 Ausgaben für Kindergärten und Kinderkrippen**

Mit der Neufassung des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes vom 1. Januar 1996 hat der Bund jedem Kind für die Zeit zwischen dem vollendeten dritten Lebensjahr und der Einschulung einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz eingeräumt, der in § 24 Abs. 1 SGB VIII verankert ist. In § 24 Abs. 2 SGB VIII werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, entsprechende Kindergartenplätze bereitzustellen und auch die Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren „bedarfsgerecht“ auszubauen (Lampert 1996: 249). Mit diesen Rechtsnormen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und zur Sozialisation der Kinder beizutragen.

Die Ausgaben für Kindergärten und Kinderkrippen fallen in erster Linie auf kommunaler Ebene an, wobei die jeweiligen Bundesländer Zuschüsse leisten. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) veranschlagt in ihrem Bildungsfinanzbericht 1999/2000 vom 24. April 2001 die im Jahr 2000 getätigten Gesamtausgaben für vorschulische Bildung auf 14,09 Mrd. DM. Davon entfallen 9,74 Mrd. DM auf die Gemeinden und 4,35 Mrd. auf die Länder (BLK 2001: A 15). Für das Jahr 2001 wird hier ein Betrag von 14 Mrd. DM unterstellt.

### **5.2 Ausgaben für Schulen**

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung weist für das Jahr 2000 ein geplantes Ausgabesoll für Schulen in

Höhe von 90,2 Mrd. DM aus (BLK 2001: A 15). In diesem Betrag sind keine Verwaltungskosten und keine Versorgungs- und Beihilfeausgaben enthalten, es handelt sich um die so genannten Grundmittel. Davon verausgabten die Länder 74,2 Mrd. DM und die Gemeinden 16 Mrd. DM. Eine Aufschlüsselung nach Schultyp gibt es nur für die Länderausgaben (BLK 2001: A 93). Demnach entfallen 34,5 Prozent der Ausgaben auf Grund- und Hauptschulen, 8,8 Prozent auf Sonderschulen, 9,1 Prozent auf Realschulen, 20,8 Prozent auf Gymnasien, 5,8 Prozent auf Gesamtschulen, 13,8 Prozent auf berufliche Schulen und 7,2 Prozent auf Sonstiges.

Für das Jahr 2001 liegen noch keine aggregierten Plandaten vor. Hier wird ein Ausgabevolumen in Höhe von 91,9 Mrd. DM in Ansatz gebracht. Die zugrunde gelegte Wachstumsrate entspricht dem jahresdurchschnittlichen Zuwachs während der letzten sechs Jahre.

### **5.3 Ausgaben für Einrichtungen der Jugendhilfe (ohne Kindergärten)**

Bund, Länder und Gemeinden entfalten ein vielfältiges Engagement im Bereich der Jugendpolitik. Sie fördern eine Fülle von Institutionen, die zu den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe gemäß dem Kinder- und Jugendhilfegesetz zählen oder die unter die freie Jugendhilfe fallen. Neben den schon erörterten Kindergärten und -krippen gibt es diverse Jugendprogramme sowie Jugendbildungs- und Jugendbegegnungsstätten, deren Tätigkeitsspektrum die politische Jugendbildung ebenso umfasst wie die kulturelle und die sportliche Jugendbildung, die internationale Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und die Jugendverbandsarbeit (BMA 1998: 104).<sup>22</sup> Ferner leistet der Staat Erziehungshilfen.

<sup>22</sup> „Jugendverbände, Jugendorganisationen und Jugendinitiativen erfüllen die Jugendring-Idee mit Leben, vertreten gemeinsam mit anderen auf allen Ebenen – vom Stadt-/Kreisjugendring über den Bezirksjugendring und den Landesjugendring bis hin zum Bundesjugendring – die Interessen von Kindern und Jugendlichen und bieten jährlich mehr als 100 000 Maßnahmen für Kinder und Jugendliche an. Sie organisieren Kinder- und Jugendgruppen, Projekte und Aktionen und sind Träger von zahlreichen Einrichtungen

Der Sozialbericht veranschlagt für das Jahr 2001 – ohne Verwaltungskosten und ohne die schon abgehandelten Ausgaben für Unterhaltsvorschuss und für Kindergärten- und -krippen – Jugendhilfeausgaben in Höhe von 14,5 Mrd. DM (BMA 1998: 248). Für das Jahr 2000 wird keine Angabe gemacht. Hier wird ein Ausgabevolumen in Höhe von 14,3 Mrd. DM unterstellt.

### **5.4 Ausgaben für Schülerbeförderung**

Die lokalen Verkehrsunternehmen transportieren Schüler in der Regel zu verbilligten Tarifen und erhalten dafür von den Gemeinden Ausgleichszahlungen. Die Gemeinden ihrerseits erhalten Zuschüsse von den Ländern, wobei diese Zuschüsse von oben stark differieren.

Nach den Angaben der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung beliefen sich die für das Jahr 2000 geplanten Ausgaben für Schülerbeförderung auf 3,2 Mrd. DM, wovon 2,4 Mrd. DM auf die Gemeinden und 0,8 Mrd. DM auf die Länder entfielen (BLK 2001: A 15 und A 93). Für das laufende Jahr werden 3,3 Mrd. DM einkalkuliert.

### **5.5 Ausgaben für Beratungsdienste**

Auf kommunaler und auf Länderebene werden Zuschüsse an Beratungseinrichtungen geleistet, die in der Ehe-, Familien-, Schwangeren-, Frauen-, Lebens- und Erziehungsberatung engagiert sind. Ferner gibt es eine Fülle an Familienverbänden, -vereinen und sonstigen Einrichtungen für Familien, die von der öffentlichen Hand unterstützt werden. „Am 15. Mai 1997, dem Internationalen Tag der Familie, hat die Bundesministerin für Familie, Senioren und Jugend eine ständige Familienkonferenz für die Bundesrepublik Deutschland einberufen. An der ersten Konferenz beteiligten sich mehr als 60 Organisationen und Institutionen“ (BMA 1998: 101). Diese Zahl widerlegt die häufig vorgebrachte Behauptung, Familien hätten keine Lobby, die ihre Interessen artikulieren würde.

gen (Freizeitstätten, Jugendtreffs, Jugendräume)“ (Jungbänel 2001: 1).

## 5.6 Ausgaben für Gebühren- und Preisnachlässe

Kreise, Städte und Gemeinden unterstützen Familien durch Gebührennachlass und Gebührenbefreiung, z.B. bei Wassergeld, Müllabfuhr und Energiekosten (Zierau 2001: 3). Hinzu kommen Ermäßigungen auf Eintrittspreise oder kostenloser Eintritt bei der Nutzung öffentlicher Einrichtungen wie Schwimmbäder, Bibliotheken und Museen. Auch gibt es Preisnachlässe für die Teilnahme an Kulturveranstaltungen wie Theater und Konzerten sowie Bildungsveranstaltungen wie Volkshochschulkursen und Unterricht an Musikschulen. Ferner werden Zuschüsse zu Klassenfahrten gewährt und Nachlässe für Fahrten per Bus, Straßen-, S- und U-Bahn eingeräumt (Zierau 2001: 3). Unter bestimmten Voraussetzungen werden ferner die Elternbeiträge an die Kinderbetreuungseinrichtungen ganz oder teilweise von der jeweiligen Kommune übernommen. Während der Ferienzeit vergeben außerdem viele Gemeinden Ferienpässe oder Feriencards, die Kinder zur verbilligten Teilnahme an Freizeitprogrammen berechtigen.

Ein weiterer Schwerpunkt kommunaler Familienpolitik liegt bei der Wohneigentumsförderung. Wichtige Instrumente sind die Gewährung von Preisnachlässen beim Erwerb von gemeindeeigenem Baugrund, Grundstücksvergabe in Erbpacht und Bauhilfen durch die Vergabe zinsbegünstigter Familiendarlehen (Zierau 2001: 4).

Manche Städte vergeben so genannte Familienpässe, die mitunter auch als Familienkarte oder Stadtpass bezeichnet werden. Sie informieren über die Vielfalt an Leistungen und den Umfang der Förderung. Beispielsweise enthält der Familienpass der Stadt Cloppenburg folgende Vergünstigungen: Ermäßigte Eintrittspreise bei kulturellen Veranstaltungen der Stadt und in der Stadthalle, ermäßigte Kursgebühren bei Weiterbildungsveranstaltungen, Erstausrüstungshilfe, Gebührenbefreiung bei Erstellung von Kinderausweisen, Zuschuss zu Kindergarten- und Vorklassengebühren, Förderung nachschulischer Betreuung, Klassenfahrtzuschuss, ermäßigter Freizeitbad-Eintritt, Zuschuss zur Abwasserbeseitigungsgebühr, Förderung von Jugendmaßnahmen, Bauhilfen und Museumsdorf-Familienkarten (Zierau 2001: 9).

Der kommunale Familienpass wird ergänzt durch den Landesfamilienpass. „Ein Landesfamilienpass bietet freien oder ermäßigten Eintritt in landeseigene kulturelle Einrichtungen wie Museen und Sammlungen, Burgen, Schlösser und Gärten“ (Zierau 2001: 4). Die Länder zahlen zudem Subventionen an Familienerholungsstätten, Müttergenesungswerke, Mutterzentren etc.

„Eine Recherche im Rahmen des „Netzwerkes für örtliche und regionale Familienpolitik“ im Frühjahr 1997 ergab, dass der Familienpass sehr verbreitet ist und sich als fester Bestandteil finanzieller Familienförderung auf kommunaler Ebene etabliert hat“ (Zierau 2001: 6).

Die familienpolitischen Aktivitäten der kommunalen Ebene dürften wohl finanziell ins Gewicht fallen. Gleichwohl gibt es keine Informationen über ihr Ausmaß. Deshalb kann hier kein Schätzwert präsentiert werden.

## 5.7 Ausgaben infolge von Familientickets der Deutschen Bahn AG

Auch die Deutsche Bahn AG begünstigt Familien durch so genannte Familientickets. Es ist nicht bekannt, inwieweit der Bund dadurch belastet wird und inwieweit die übrigen Fahrgäste höhere Preise zahlen müssen.

# 6 Familienpolitische Leistungen der Arbeitgeber

## 6.1 Familienzuschläge auf den Lohn

Zu den sonstigen Arbeitgeberleistungen in der Terminologie des Sozialberichts zählen familienstandsabhängige Gehaltsaufschläge. Für das Jahr 2000 werden die von den Arbeitgebern finanzierten Familienzulagen auf 1,4 Mrd. DM geschätzt (BMA 1998: 240). Für das Jahr 2001 wird hier ein Betrag in Höhe von 1,5 Mrd. DM unterstellt.

## 6.2 Entgeltzahlungen bei Mutterschaft

Das Mutterschaftsgeld entspricht dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt, das während der letzten drei Monate vor Beginn der Schutzfrist nach dem Mutterschaftsschutzgesetz bezogen wurde. Die GKV zahlt maximal 25 DM pro Tag.<sup>23</sup> Der Arbeitgeber muss den Differenzbetrag zwischen dem Anspruch und dem von den Krankenkassen getragenen Teil finanzieren. Unter bestimmten Bedingungen ist, wie dargestellt, der Bund finanzierungspflichtig.<sup>24</sup>

Die von den Arbeitgebern geleisteten Entgeltzahlungen bei Mutterschaft belaufen sich nach den Angaben im Sozialbericht auf 2,57 Mrd. DM im Jahr 2001 (BMA 1998: 200). Für das Jahr 2000 wird ein Betrag in Höhe von 2,5 Mrd. DM in Ansatz gebracht.

## 6.3 Sonstige Arbeitgeberleistungen

Unter den sonstigen Arbeitgeberleistungen sind vor allem Ausgaben für Werkskindergärten familienpolitisch relevant. Mitunter werden Bau- und Mietkostenzuschüsse geleistet. Über das Ausmaß solcher familienbezogener Hilfen ist nichts bekannt.

# 7 Das Gesamtvolumen familienfördernder Maßnahmen

Die einzelnen familienpolitischen Maßnahmen summieren sich auf 321,1 Mrd. DM im Jahr 2000 und auf 328,1 Mrd. DM im Jahr 2001 (Tabelle 1). Bezieht man die Leistungen nach BAföG, die Ausbildungskomponente der Hochschulausgaben sowie die Ausgaben für Studentenwohnraumförderung mit ein (Anhang, Abschnitt 8.1), dann erhöhen sich die Beträge auf 345 Mrd. DM im Jahr 2000 und auf 353,4 Mrd. DM im Jahr 2001. Davon entfallen reichlich ein Drittel auf steuerpolitische Maßnahmen und knapp zwei Drittel auf Transfers.

Die genannten Beiträge sind die Untergrenze für den Umfang der Familienförderung in Deutschland, weil nicht alle familienpolitischen Aktivitäten quantifiziert werden konnten. Vor allem auf kommunaler Ebene sind die fiskalischen Kosten familienpolitischer Aktivitäten unzureichend dokumentiert. Zudem sind in dieser Arbeit eher vorsichtige Schätzwerte gewählt worden (so etwa für die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der GKV).

Der Anteil der (quantifizierbaren) familienfördernden Maßnahmen an den Kinderkosten<sup>25</sup> beträgt 46,9 Prozent, wenn man den Schätzwert zugrunde legt, der aus dem bewerteten Zeitaufwand für Kindererziehung gewonnen worden ist (Tabelle 2 im Anhang). Auf der Basis des Konzepts, das auf den kindbedingten Einkommensausfall abstellt, ermittelt sich eine Förderquote von 45,7 Prozent. Die Förderquote ist ähnlich hoch (46 Prozent), wenn man zusätzlich die staatlichen Ausgaben für Hochschulausbildung, Studentenwohnraumförderung und BAföG-Leistungen berücksichtigt und die Kinderkosten um die Lebenshaltungskosten von Studierenden (Tabelle 2) sowie um die Ausgaben für Hochschulausbildung und Studentenwohnraumförderung erhöht.<sup>26</sup>

Zu beachten ist, dass diese Relationen Eigenfinanzierungsanteile von Familien beinhalten. Nach Schätzung des Bundesministeriums für Familie und Senioren sind Familien selbst mit rund einem Drittel an der Finanzierung familienfördernder Maßnahmen beteiligt (BMFuS 1994: 294).<sup>27</sup> Kürzt man dementsprechend das Fördervolumen, errechnet sich ein Nettoredistributionsaldo in Höhe von knapp einem Drittel der Kinderkosten.

<sup>25</sup> Zu den Kinderkosten zählen nicht nur die direkten Kosten sowie die Opportunitätskosten der Eltern, sondern auch die Ausgaben der öffentlichen Hand für Bildungseinrichtungen.

<sup>26</sup> Einschließlich der übrigen ausbildungsorientierten Fördermaßnahmen (Vorzugsbeiträge für Studenten in der GKV, fingierte Beiträge während der Ausbildungszeiten in der GKV, Höherbewertung der Berufsausbildung in der GKV) liegt die Förderquote bei über 49 Prozent.

<sup>27</sup> Der Schätzung liegt ein Familienbegriff zugrunde, der auf noch im Haushalt lebende Kinder abstellt. In einer langfristigen Betrachtung müssten auch die Beträge eliminiert werden, mit denen Eltern von bereits erwachsenen Kindern an der Familienförderung beteiligt sind.

<sup>23</sup> Vgl. die Ausführungen auf S. 12–13.

<sup>24</sup> Vgl. die Ausführungen auf S. 21–22.

Tabelle 1: Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland in den Jahren 2000 und 2001 (Mill. DM)

	2000	2001
<b>I. Familienpolitische Maßnahmen in der Steuergesetzgebung</b>	116 220	118 800
Kinderfreibetrag, Betreuungsfreibetrag	1 400	1 400
Kindergeld	60 800	60 800
Ausbildungsfreibetrag	1 300	1 240
Haushaltsfreibetrag	1 850	1 700
Kinderkomponente bei der Eigenheimförderung	5 660	6 500
Unterhaltsfreibetrag	1 190	1 130
Freibetrag für Beschäftigung einer Haushaltshilfe oder wegen Heimunterbringung	250	240
Verminderte zumutbare Belastungen	.	.
Begrenztes Realsplitting	770	790
Ehegattensplitting	43 000	45 000
<b>II. Familienpolitische Maßnahmen in der Sozialversicherung</b>	20 733	21 220
1. Maßnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung	16 160	16 590
Beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder	6 000	6 000
Mutterschaftsgeld	1 375	1 405
Entbindungsgeld	35	35
Krankengeld bei der Erkrankung eines Kindes	250	250
Sachleistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft	4 700	5 000
Leistungsansprüche für Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch und künstliche Befruchtung	300	300
Beitragsausfälle durch Erziehungsurlaub (Elternzeit)	3 500	3 600
2. Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung	3 500	3 500
Rentenzahlungen infolge der Anerkennung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung	(10 380) <sup>a</sup>	(11 280) <sup>a</sup>
Anteil von Müttern an der Rente nach Mindesteinkommen	3 500	3 500
3. Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung	1 073	1 130
Kinderkomponente beim Arbeitslosengeld	855	900
Kinderkomponente bei anderen Lohnersatzleistungen	218	230
4. Maßnahmen in der Pflegeversicherung	.	.
Beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder	.	.
<b>III. Monetäre Transfers des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit familienpolitischem Bezug</b>	58 460	60 348
Kindergeld <sup>b</sup>	209	216
Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz	6 660	6 930
Kinderkomponente bei der Arbeitslosenhilfe	500	500
Beiträge des Bundes für Kindererziehungsleistungen an die GRV	22 400	23 100
Zahlungen des Bundes nach dem Mutterschutzgesetz	6	6
Zahlungen des Bundes an die Stiftung „Mutter und Kind“	180	180
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	1 480	1 670
Familienzuschläge im öffentlichen Dienst	14 100	14 300
Erziehungsgeld der Länder	649	619
Zuschüsse an familienpolitische Landesstiftungen	.	.
Familienkomponente bei der Sozialhilfe	6 550	6 660
Familienkomponente beim Wohngeld	2 226	2 667
Familienkomponente beim sozialen Wohnungsbau	3 500	3 500
<b>IV. Realtransfers der Gebietskörperschaften</b>	121 790	123 700
Ausgaben für		
– Kindergärten und Kinderkrippen	14 090	14 000
– Schulen	90 200	91 900
– Einrichtungen der Jugendhilfe (ohne Kindergärten)	14 300	14 500
– Schülerbeförderung	3 200	3 300
– Beratungsdienste	.	.
– Gebühren- und Preisnachlässe	.	.
– Familientickets der Deutschen Bahn AG	.	.
<b>V. Belastungen des Staatsbudgets insgesamt</b>	317 203	324 068
<b>VI. Familienpolitische Leistungen der Arbeitgeber</b>	3 900	4 070
Familienzuschläge auf den Lohn	1 400	1 500
Entgeltzahlungen bei Mutterschaft	2 500	2 570
Sonstige Arbeitgeberleistungen (Ausgaben für Werkskindergärten etc.)	.	.
<b>VII. Insgesamt</b>	321 103	328 138
Nachrichtlich:		
Ausgaben für Hochschulausbildung	21 300	21 700
Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	2 480	3 520
Studentenwohnraumförderung	81	85

<sup>a</sup>Der Betrag geht nicht in das Gesamtvolumen ein. Es werden die Beiträge des Bundes für Kindererziehungsleistungen an die GRV berücksichtigt. –

<sup>b</sup>Nachzahlungen und Zuschlag gemäß § 19 Abs. 1 BKGG sowie Kindergeld für Vollwaisen.

Quelle: Siehe die jeweiligen Angaben im Textteil.

Auch wenn im Einzelnen Vorbehalte gegenüber den hier präsentierten Zahlen angebracht sein mögen, so bilden sie doch die finanzielle Dimension der Familienpolitik in Deutschland in etwa ab. Die Zahlen lassen – selbst bei hohem Selbstfinanzierungsgrad – die häufig vorgebrachte These, in Deutschland gebe es zu wenig Familienförderung, zweifelhaft erscheinen. Letztlich muss aber die Politik festlegen, „wieviel Prozent der gesamten ‚Kinderkosten‘ künftigen erwarteten positiven Externalitäten zugerechnet werden sollen bzw. bis zu welchem Prozentsatz ein Kind quasi als öffentliches Gut politisch betrachtet werden darf“ (Spill und Fuhrmann 2000: 18) oder wie stark Familienpolitik aus anderen Gründen betrieben werden soll.

## **8 Anhang**

### **8.1 Ausbildungsorientierte Fördermaßnahmen**

Es gibt diverse Fördermaßnahmen, die jungen Menschen gewährt werden, wenn sie sich in der Ausbildung befinden. Es ist zu fragen, ob und inwieweit solche Instrumente in die vorliegende Bestandsaufnahme einbezogen werden sollen. Der Sozialbericht nimmt zum Thema „Soziale Aspekte der Bildungspolitik“ Stellung (BMA 1998: 35 f.) und geht dabei auch auf den Hochschulausbau ein. Zum Bundesausbildungsförderungsgesetz heißt es: „Dadurch soll Kindern aus wirtschaftlich sowie sozial schlechter gestellten Familien eine ihrer Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung ermöglicht werden“ (BMA 1998: 249). Auch das Bundesministerium der Finanzen zählt die Leistungen nach dem BAföG zu den familienpolitischen Maßnahmen (BMF 2001: 18). Im Familienbericht wird gar postuliert: „Die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ist ein wesentliches Element des Familienlastenausgleichs“ (BMFuS 1994: XXII). An anderer Stelle steht: „Die familienpolitische Relevanz kennzeichnet der hohe Anteil der Söhne und Töchter,

die ihre Berufsausbildung an Hochschulen absolvieren (rund 30%)“ (BMFuS 1994: 313).

Im Gegensatz dazu könnte man argumentieren, Maßnahmen der Bildungspolitik sollten außen vor bleiben, weil die Kinder, um die es hier geht, erwachsen sind und ihr Eintritt ins Berufsleben kurz bevorsteht oder bereits vollzogen ist. Es sei deshalb nicht plausibel, die Ausbildungsförderung emanzipierter Individuen als Element des Familienlastenausgleichs zu erfassen. Studenten würden nicht von den Eltern auf die Hochschule „geschickt“, sondern sie besuchten diese freiwillig und in Bezug auf die Kosten der Lebensführung auf eigene Rechnung, sofern sie BAföG-Bezieher sind.

So gesehen hat Ausbildungsförderung nichts mit Familienpolitik zu tun. Unter die Sozialpolitik kann man sie trotzdem subsumieren, weil man die Herstellung von Chancengleichheit diesem Politikfeld zuordnen kann. Es ist in der Tat geboten, dass der Staat Bildungskredite bereitstellt, sofern hier ein Versagen des Kapitalmarktes zu diagnostizieren ist.

#### **8.1.1 Vorzugsbeiträge für Studenten in der gesetzlichen Krankenversicherung**

Für Studenten und Praktikanten gilt ein Vorzugsatz in Höhe von einem Siebtel des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes der Krankenkassen. Es liegen keine Angaben darüber vor, wie hoch die GKV durch diese Sonderregel belastet wird (Beske und Kern 2000: 12).

#### **8.1.2 Fingierte Beiträge während der Ausbildungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung**

Im Rentenrecht werden nach § 58 SGB VI Zeiten für eine höhere Ausbildung als Anrechnungszeiten gewertet. Es wird die Zahlung von Beiträgen unterstellt. Seit Januar 1997 werden für Rentenneuzugänge Anrechnungszeiten wegen Schulbesuchs ab Vollendung des 17. Lebensjahres berücksichtigt. Zuvor waren sie bereits ab Vollendung des 16. Lebensjahres in Ansatz gebracht worden. Diese Anrechnungszeiten sowie Anrechnungszeiten wegen Fach- oder Hochschulausbildung werden seit 1997 bis zu einer Höchst-



dauer von drei Jahren berücksichtigt. Zuvor waren es sieben Jahre.<sup>28</sup> Seit dem Jahr 1997 wird die Anrechnungszeit auch dann gewährt, wenn kein Hochschulabschluss erreicht wird.

Nach § 74 SGB VI wird der sich aus der Gesamtleistungsbewertung ergebende Wert für jeden Kalendermonat mit Zeiten schulischer Ausbildung auf 75 Prozent des Durchschnittsentgelts begrenzt (BMA 1996: 1 f.). Es wird also unterstellt, der Versicherte habe während der Ausbildungszeit Beiträge abgeführt, die maximal 75 Prozent der Beiträge entsprechen, die bei einem Durchschnittsentgelt anfallen.

Es lässt sich nicht zuverlässig abschätzen, wie hoch das fingierte Beitragsvolumen aufgrund von Ausbildungszeiten ist. Denn diese auf Ausbildungszeiten beruhenden Gutschriften in der Rentenbiographie werden erst ex post ermittelt, wenn die Begünstigten einer Berufstätigkeit nachgehen. Es gibt jedoch eine Schätzung des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger für das Jahr 1995. Danach beläuft sich das Rentenvolumen, das auf Anrechnungszeiten beruht, auf 15,49 Mrd. DM (VDR 1997: 10). Allerdings umfasst der Betrag auch Zahlungen für andere Anrechnungszeiten, wie z.B. Zeiten der Arbeitslosigkeit oder des Mutterschutzes.

### 8.1.3 Höherbewertung der Berufsausbildung in der gesetzlichen Rentenversicherung

Zu den Anrechnungszeiten zählen auch drei Jahre Berufsausbildung bis zum 25. Lebensjahr bzw. die ersten 36 Monate nach Beginn der Berufstätigkeit. Während dieser Zeit erhält der Auszubildende ein Entgelt, das beitragspflichtig ist. Die Beitragspflicht besteht nach § 1 SGB VI auch dann, wenn das Ausbildungsentgelt die Geringfügigkeitsgrenze nach § 5 SGB VI nicht erreicht (Schlenger 1997: 20).

In die Rentenberechnung gehen entweder die verhältnismäßig niedrigen Beiträge ein, die der Auszubildende tatsächlich gezahlt hat, oder die fingierten Beiträge. Gewählt wird dabei jene Option, die für den Versicherten günstiger ist. Da für Anrechnungszeiten das höhere Durchschnitts-

entgelt regulärer Beitragszeiten bis zu höchstens 75 Prozent des Durchschnittsentgelts aller Versicherten veranschlagt wird, sind die fingierten Beiträge in der Regel deutlich höher als die tatsächlich gezahlten (Schlenger 1997: 20).

Dieses Verfahren wird nicht nur bei einer tatsächlich absolvierten Berufsausbildung praktiziert. Vielmehr wird pauschal für jeden Versicherten angenommen, er habe sich vor dem 26. Lebensjahr einer dreijährigen Berufsausbildung unterzogen (Schlenger 1997: 20).

Es ist unbekannt, wie hoch der Überhang der fingierten über die tatsächlich gezahlten Beiträge ist. Er wird erst ex post aus der individuellen Rentenbiographie bzw. dem Durchschnittsentgelt während der regulären Beitragszeit errechnet. Nach Schätzung des Verbandes Deutscher Rentenversicherer (VDR) belief sich das Rentenvolumen, das auf der Höherbewertung der Berufsausbildung fußt, auf 8,52 Mrd. DM im Jahr 1995 (VDR 1997: 10).

### 8.1.4 Ausgaben für Hochschulausbildung

Nach Angaben der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung beziffern sich die Ausgaben für Hochschulen auf 33,8 Mrd. DM im Jahr 2000 (BLK 2001: A 93). Freilich kann man nicht das Gesamtvolumen unter der Rubrik „Bildungsförderung“ verbuchen. Die Ausgaben für Forschung sind zu eliminieren, was problematisch ist, weil die Hochschulausgaben statistisch nicht in Bildungs- und Forschungskomponenten zerlegt sind.

Eindeutig ist, dass die Ausgaben der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Sonderforschungsbereiche in Höhe von insgesamt 1,8 Mrd. DM nicht zu veranschlagen sind. Die Gesamtausgaben für Hochschulkliniken sind mit 7 Mrd. DM wohl deutlich höher als jener Betrag, der auf den reinen Lehrbetrieb entfällt. Hier wird in grober Schätzung ein Drittel dieser Ausgaben, also 2,3 Mrd. DM, der Medizinerausbildung zugerechnet und zwei Drittel der Forschung und der Patientenversorgung. Von den auf Universitäten, Technische Hochschulen, Technische Universitäten, Pädagogische Hochschulen und Gesamthochschulen entfallenden Ausgaben werden zwei Drittel bzw. 11,8 Mrd. DM für Akademikerausbildung in Ansatz gebracht. Die Ausgaben für

<sup>28</sup> Nach noch älterem Recht wurden sogar 13 Jahre Anrechnungszeit gutgeschrieben.

Verwaltungsfachhochschulen, Kunsthochschulen, Fachhochschulen und Sonstiges werden in voller Höhe als Aufwendungen zur Bildungsförderung gezählt (7,2 Mrd. DM).

Für die Ausbildungskomponente im Hochschulbereich resultieren insgesamt 21,3 Mrd. DM für das Jahr 2000, für das laufende Jahr werden 21,7 Mrd. DM unterstellt. Dies entspricht einer Zuwachsrate in Höhe des jahresdurchschnittlichen Zuwachses seit 1994.

#### **8.1.5 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)**

Die Leistungen nach BAföG sollen den Lebensunterhalt und die Kosten der Ausbildung decken. Sie wird Schülern und Studenten gewährt, wobei es unterschiedliche Bedarfssätze für Schüler und Studenten gibt, die zudem bis zum 1. April 2001 nach alten und neuen Bundesländern differenziert wurden. Die Zahlungen an Schüler sind ein Zuschuss, die an Studenten zur Hälfte ein Zuschuss und zur Hälfte ein unverzinsliches Darlehen. Auf die Bedarfssätze werden persönliches Einkommen und Vermögen sowie das Einkommen der Eltern und des Ehepartners angerechnet, falls es bestimmte Freibeträge übersteigt (BMA 2001: 15). Die Freibeträge richten sich nach dem Familienstand und der Zahl der Familienmitglieder.

Am 1. April 2001 ist eine BAföG-Novelle in Kraft getreten. Dabei ist u.a. der Höchstsatz von 1 030 DM pro Monat auf 1 140 DM angehoben worden. Auch erfolgt keine Anrechnung des Kindergeldes mehr. Ferner sind die Freibeträge für die anrechenbaren Einkommen aufgestockt worden.

Die BAföG-Leistungen werden zu 65 Prozent vom Bund und zu 35 Prozent von den Ländern finanziert. Im Jahr 2000 haben die BAföG-Leistungen insgesamt 2,48 Mrd. DM betragen (BMF 2001: 22). Die Ausgaben werden im laufenden Jahr auf schätzungsweise 3,52 Mrd. DM steigen.

#### **8.1.6 Ausgaben für Studentenwohnraumförderung**

Nach Angaben der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

waren im Jahr 2000 für Studentenwohnraumförderung 81 Mill. DM geplant (BLK 2001: A 93). Für das laufende Jahr wird hier ein Betrag in Höhe von 85 Mill. DM in Ansatz gebracht.

### **8.2 Die Höhe der Kinderkosten**

Es erscheint sinnvoll, das Gesamtvolumen der familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland zu relativieren. Ein geeigneter Maßstab sind die Kosten, die Kinder verursachen. Es gibt keine Studie, in der die derzeitige Höhe der Kinderkosten geschätzt wird. Deshalb wird hier versucht, eine Bandbreite zu ermitteln, innerhalb der diese Kosten vermutlich liegen.

Ein wichtiger Bestandteil der Kosten sind die direkten Kosten für die Lebenshaltung der Kinder. Das sind Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Wohnen, Freizeit etc. Es gibt zwei alternative Wertansätze für die direkten Kinderkosten, nämlich die tatsächlichen und die existenzminimalen.

Die tatsächlichen direkten Kosten für Kinder, die mit im Haushalt der Eltern (bzw. eines Elternteils) leben, betrugen im Jahr 2000 schätzungsweise 188,7 Mrd. DM (Tabelle 2). Dieser Wert errechnet sich aus Angaben der Familienstatistik des Statistischen Bundesamtes (2000b) (Tabelle 3) in Verbindung mit Daten der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (1998) (Tabelle 4). Die Forschungsstelle veranschlagt für das Jahr 1998 Aufwendungen für den privaten Verbrauch pro minderjährigem Kind, wobei nach drei Haushaltstypen differenziert wird: Ehepaare mit einem Kind, Ehepaare mit zwei oder mehr Kindern und Alleinerziehende. Die Daten für die Mitte des Jahres 1998 wurden gemäß der Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte<sup>29</sup> auf die Mitte des Jahres 2000 hochgerechnet.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Das Statistische Bundesamt hat den Preisindex für die Lebenshaltung eines Kindes letztmalig für den Berichtsmonat Juli 1995 berechnet.

<sup>30</sup> Dabei wurde angenommen, dass die Zahl der Kinder im Jahr 2000 so groß war wie im April 1999.

Tabelle 2: Kinderkosten im Jahr 2000 (Mrd. DM)

<b>I. Direkte Kosten von Kindern</b>	
Ehepaarhaushalte mit einem Kind	51,1
Ehepaarhaushalte mit zwei oder mehr Kindern	101,9
Alleinerziehenden-Haushalte	35,7
Insgesamt	188,7
<b>II. Indirekte Kosten von Kindern</b>	
<b>Alternative A: Wert des Zeitaufwands für Kinder</b>	
Ehepaarhaushalte mit einem Kind <sup>a</sup>	122,5
Ehepaarhaushalte mit zwei Kindern <sup>a</sup>	137,2
Ehepaarhaushalte mit drei Kindern <sup>b</sup>	45,1
Ehepaarhaushalte mit vier oder mehr Kindern <sup>b</sup>	16,6
Alleinerziehenden-Haushalte	52,7
Insgesamt	374,1
<b>Alternative B: Einkommensausfall<sup>c</sup> durch Kinderbetreuung</b>	396,7
<b>III. Ausgaben der öffentlichen Hand für Bildungseinrichtungen</b>	
Kindergärten und Kinderkrippen	14,1
Schulen	90,2
Einrichtungen der Jugendhilfe	14,3
Schülerbeförderung	3,2
Insgesamt	121,8
<b>IV. Kinderkosten insgesamt</b>	
<b>Alternative A</b>	684,6
<b>Alternative B</b>	707,2
<i>Nachrichtlich:</i>	
Ausgaben für	
– Hochschulausbildung	21,3
– Studentenwohnraumförderung	0,1
– Lebenshaltung von Studierenden	22,0

<sup>a</sup>Unterstellt werden der durchschnittliche Zeitaufwand gemäß Tabellen 5 bzw. 6 und der Stundenlohn einer Hauswirtschafterin im Jahr 2000. –

<sup>b</sup>Geschätzt anhand der Relation des Zeitaufwands bei einem Haushalt mit zwei Kindern zu dem Zeitaufwand bei einem Haushalt mit einem Kind. –

<sup>c</sup>Unterstellt werden 50 Prozent der Arbeitskosten je Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2000 (5 120 DM pro Monat).

Quelle: Tabellen 3 und 4; Statistisches Bundesamt (2000b); eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Familien mit im Haushalt lebenden Kindern im April 1999 (in 1000)

Ehepaare mit einem Kind	4 529
Ehepaare mit zwei Kindern	4 073
Ehepaare mit drei Kindern	1 070
Ehepaare mit vier oder mehr Kindern	316
<i>Nachrichtlich: Kinder insgesamt</i>	17 289
Alleinerziehende mit einem Kind	2 001
Alleinerziehende mit zwei Kindern	728
Alleinerziehende mit drei Kindern	152
Alleinerziehende mit vier oder mehr Kindern	44
<i>Nachrichtlich: Kinder insgesamt</i>	4 107

Quelle: Statistisches Bundesamt (2000b).

Tabelle 4: Direkte Kosten je minderjähriges Kind Mitte des Jahres 2000 (DM je Monat)

Ehepaare mit einem Kind	940
Ehepaare mit zwei Kindern	665
Alleinerziehende	725

Quelle: Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (1998); eigene Berechnungen auf der Basis von Angaben der Deutschen Bundesbank (2001).

Errechnet man die existenzminimalen Kinderkosten auf der Basis des steuerlichen Kinderfreibetrags und des Betreuungsfreibetrags, dann errechnen sich deutlich niedrigere direkte Kinderkosten (106,3 Mrd. DM). Einschließlich Ausbildungsfreibetrag ergibt sich ein Betrag, der schätzungsweise zwischen 120 und 130 Mrd. DM liegt. Die existenzminimalen Kinderkosten werden hier nur nachrichtlich erwähnt.

Die indirekten Kinderkosten bzw. Opportunitätskosten der Kinder lassen sich nach alternativen Ansätzen quantifizieren: Zum einen kann man auf den Zeitaufwand für Kinderbetreuung abstellen, wobei es strittig ist, mit welchem Lohnsatz dieser zu bewerten ist. Zum anderen kann man fragen, welche Einkommensverluste Eltern hinnehmen müssen, weil ihre Erwerbsmöglichkeiten eingeschränkt sind.<sup>31</sup> Im Folgenden werden zwei Schätzwerte präsentiert, die eine Bandbreite abstecken, innerhalb der sich die indirekten Kinderkosten vermutlich bewegen.

Lampert (1996: 310 f.) hat den Wert des Zeitaufwands geschätzt, den ein Ehepaar-Haushalt mit einem Kind und ein Ehepaar-Haushalt mit zwei Kindern hat. Dabei legt er den Stundenlohn einer Hauswirtschafterin zugrunde (Tabellen 5 und 6). Er stellt für beide Haushaltstypen eine Modellrechnung auf, die sich auf den Zeitraum von 1983 (Geburt des ersten Kindes) bis 2000 (Volljährigkeit des ersten Kindes) bzw. 2002 (Volljährigkeit des zweiten Kindes) bezieht.

In der vorliegenden Arbeit ist mit dem durchschnittlichen Zeitaufwand während der 18- bzw. 20-jährigen Zeitperiode sowie mit dem Stundenlohn einer Hauswirtschafterin im Jahr 2000 gerechnet worden. Der Aufwand für Ehepaar-Haushalte mit drei, vier oder mehr Kindern wurde geschätzt. Für die Haushalte Alleinerziehender ist angenommen worden, dass der Zeitaufwand für Kinderbetreuung und kindbedingte Haushaltstätigkeit zwei Drittel dessen beträgt, was ein Ehepaar-Haushalt mit einem Kind aufwendet.

<sup>31</sup> Sinn und Werding (2000: 24) präferieren als Maßstab den Zeitaufwand für Kinderbetreuung: „Einer Messung über etwaige Einkommensverluste durch Erwerbseinschränkungen der Eltern steht entgegen, daß dadurch ein möglicher Freizeitgewinn der Betreuungsperson den Kinderkosten zugerechnet würde, während umgekehrt der Betreuungsaufwand von Eltern mit geringem oder fehlendem Erwerbsverzicht unterschätzt würde“.

Tabelle 5: Wert des Zeitaufwands von Ehepaar-Haushalten für ein Kind<sup>a</sup>

Jahr	Lebensjahr des Kindes	Zeitaufwand in Stunden			Stundenlohn einer Hauswirtschaftlerin (HW) <sup>d</sup> (in DM)		Wert des Zeitaufwands bei Zugrundelegung des HW-Lohnes (in DM)	
		Kinderbetreuung <sup>b</sup>	kindbedingte Haushaltstätigkeit <sup>c</sup>	insgesamt	netto	brutto	netto	brutto
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1983	1	1 295,75	389,33	1 685,08	9,47	11,08	15 957,70	18 670,68
1984	2	1 295,75	389,33	1 685,08	9,59	11,42	16 159,91	19 243,61
1985	3	1 295,75	389,33	1 685,08	9,71	11,92	16 362,12	20 086,15
1986	4	1 009,83	413,66	1 423,49	10,06	12,43	14 320,30	17 693,98
1987	5	1 009,83	413,66	1 423,49	10,41	12,93	14 818,53	18 405,72
1988	6	1 009,83	413,66	1 423,49	10,76	13,60	15 316,75	19 359,46
1989	7	431,91	441,04	872,95	10,88	14,11	9 497,69	12 317,32
1990	8	431,91	441,04	872,95	11,11	14,78	9 698,47	12 902,20
1991	9	462,33	351,31	813,64	11,46	15,79	9 324,31	12 847,37
1992	10	462,33	351,31	813,64	11,70	16,80	9 519,58	13 669,15
1993	11	462,33	351,31	813,64	11,97	17,76	9 739,27	14 450,24
1994	12	462,33	351,31	813,64	12,25	18,77	9 967,09	15 272,02
1995	13	462,33	351,31	813,64	12,54	19,84	10 203,04	16 142,61
1996	14	462,33	351,31	813,64	12,84	20,79	10 447,13	17 062,03
1997	15	308,22	351,31	659,53	13,14	22,17	8 666,22	14 621,78
1998	16	308,22	351,31	659,53	13,45	23,44	8 870,67	15 459,38
1999	17	308,22	351,31	659,53	13,77	24,78	9 081,72	16 079,34
2000	18	308,22	351,31	659,53	14,09	26,19	9 292,77	17 273,09
2001	–	–	–	–	14,42	27,69	–	–
2002	–	–	–	–	14,76	29,27	–	–
Summe:							207 243,27	291 556,13

<sup>a</sup>Es wird unterstellt, dass die Ehefrau 1983–1990 nicht erwerbstätig und ab 1991 vollzeiterwerbstätig ist. – <sup>b</sup>Das Statistische Landesamt weist Betreuungszeiten für über 14-Jährige nicht aus. Daher wird unterstellt, dass sich für die 15- bis 18-Jährigen die Betreuungszeit um ein Drittel reduziert. – <sup>c</sup>Es wird unterstellt, dass von diesen auch für Kinder anfallenden Tätigkeiten dem Kind 25 Prozent zugerechnet werden können. – <sup>d</sup>Der Nettostundenlohn einer Hauswirtschaftlerin betrug 1992 11,70 DM, der Bruttostundenlohn 16,80 DM (Statistisches Bundesamt 1995: 17). Der Nettostundenlohn wurde für die Jahre 1983–1991 mit der Wachstumsrate des Reallohnindex gemäß den Zahlen des BMA, Statistisches Jahrbuch 1993, Tabelle 5.4. deflationiert und für die Jahre nach 1992 mit der Veränderungsrate der Jahre 1983–1992 (= 2,35 Prozent) fortgeschrieben. Der Bruttostundenlohn wurde für 1983–1991 entsprechend der Entwicklung der Bruttostundenverdienste der Frauen in der Industrie berechnet und für die Jahre ab 1993 mit deren Wachstumsrate der Jahre 1983–1992 fortgeschrieben.

Quelle: Lampert (1996: 310).

Tabelle 6: Wert des Zeitaufwands von Ehepaar-Haushalten für zwei Kinder

Jahr	Lebensjahr des Kindes		Zeitaufwand in Stunden			Wert des Zeitaufwands bei Zugrundelegung des HW-Lohnes	
	1. Kind	2. Kind	Kinderbetreuung	kindbedingte Haushaltstätigkeit <sup>a</sup>	insgesamt	netto	brutto
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1983	1		1 295,75	389,33	1 685,08	15 957,70	18 670,68
1984	2		1 295,75	389,33	1 685,08	16 159,91	19 243,61
1985	3	1	1 368,75	664,30	2 033,05	19 740,91	24 233,95
1986	4	2	1 368,75	664,30	2 033,05	20 452,48	25 270,81
1987	5	3	1 368,75	664,30	2 033,05	21 164,05	26 287,33
1988	6	4	857,75	708,10	1 565,85	16 848,54	21 295,56
1989	7	5	857,75	708,10	1 565,85	17 036,44	22 094,14
1990	8	6	857,75	708,10	1 565,85	17 396,59	23 143,26
1991	9	7	438,00	615,63	1 053,63	12 074,59	16 636,81
1992	10	8	438,00	615,63	1 053,63	12 327,47	17 700,98
1993	11	9	438,00	615,63	1 053,63	12 611,95	18 712,46
1994	12	10	438,00	615,63	1 053,63	12 906,96	19 776,63
1995	13	11	438,00	615,63	1 053,63	13 212,52	20 904,01
1996	14	12	438,00	615,63	1 053,63	13 528,60	22 094,62
1997	15	13	438,00	615,63	1 053,63	13 844,69	23 358,97
1998	16	14	438,00	615,63	1 053,63	14 171,32	24 697,08
1999	17	15	292,00	615,63	907,63	12 498,06	22 491,07
2000	18	16	292,00	615,63	907,63	12 788,50	23 770,82
2001		17	308,22	351,31	659,53	9 510,42	18 262,38
2002		18	308,22	351,31	659,53	9 734,66	19 304,44
Summe:						293 966,36	427 949,61
						146 983,18	213 974,80

<sup>a</sup>Es wurde unterstellt, dass von diesen auch für Kinder anfallenden Tätigkeiten 40 Prozent den beiden Kindern zugerechnet werden können.

Quelle: Lampert (1996: 311).

Insgesamt ergibt sich ein Wert des Zeitaufwands für Kinder in Höhe von 374,1 Mrd. DM (Tabelle 2).

Zur alternativen Ermittlung des Einkommensausfalls aufgrund einer kindbedingten Einschränkung der Erwerbsmöglichkeiten wird angenommen, dass die Hälfte des durchschnittlichen Arbeitsentgelts verloren geht, wenn Kinder aufgezo-gen werden. Kalkuliert man mit der Hälfte der durchschnittlichen Arbeitskosten in Höhe von 5 120 DM pro Monat im Jahr 2000,<sup>32</sup> errechnet sich für die Haushalte mit Kindern ein Kostenvolumen in Höhe von 396,7 Mrd. DM.

Hinzu kommen Kinderkosten, die die öffentliche Hand finanziert. Die Ausgaben für Kindergärten und Kinderkrippen, für Schulen, für Einrichtungen der Jugendhilfe und für Schülerbeförderung summieren sich auf 121,8 Mrd. DM im Jahr 2000.

Der niedrigste Wertansatz für die Kosten von im Haushalt lebenden Kindern im Jahr 2000 beträgt somit 684,6 Mrd. DM (Alternative A). Bei Alternative B ergeben sich 707,2 Mrd. DM.

Das Finanzvolumen steigt auf 750,6 Mrd. DM, wenn man die Ausgaben für Hochschulausbildung, für Studentenwohnraumförderung und für die Lebenshaltung der Studierenden einbezieht. Für die Kalkulation der Lebenshaltungskosten ist der im Jahr 2000 gültige BAföG-Höchst-satz (1 030 DM pro Monat) sowie die Zahl der Studierenden im Wintersemester 1999/2000 (1 777 794) zugrunde gelegt worden. Der Betrag ist eine Obergrenze, weil die Lebenshaltungskosten jener Studierenden, die im Haushalt der Eltern bzw. eines Elternteils leben, doppelt erfasst wurden sind.<sup>33</sup> Außerdem wurde nicht berücksichtigt, dass Studierende durch Ferienarbeit zur finanziellen Entlastung der Eltern beitragen.

---

<sup>32</sup> Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sind in dieser Summe enthalten.

---

<sup>33</sup> Sie sind in den 188,7 Mrd. DM in Tabelle 2 enthalten.

## Literaturverzeichnis

- BAföG (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*). Verfügbar unter <http://home.t-online.de/home/Sozialgesetzbuch/buch/sozialgesetzbuch.htm>. Zugriff am 25.06.2001.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2001). *Bayerisches Landeserziehungsgeld*. München.
- Becker, G.S. (Hrsg.) (1996a). *Familie, Gesellschaft und Politik – die ökonomische Perspektive*. Tübingen.
- Becker, G.S. (1996b). Fertilität und Wirtschaft. In G.S. Becker (Hrsg.), *Familie, Gesellschaft und Politik – die ökonomische Perspektive*. Tübingen.
- Bernöster, T. (2000). *Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik in Deutschland: ein Plädoyer für eine ordnungspolitische Ausrichtung der Familienpolitik*. Erlangen.
- Berthold, N. (1989). Familienpolitik in der Marktwirtschaft. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 40(1): 95–114.
- BERzGG (*Bundeserziehungsgeldgesetz*). Verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/services/externalViews/ExternalViews.jsp?contentId=27548&Thema=79&doctype=87>. Zugriff am 25.06.2001.
- Beske, F., und A.O. Kern (2000). *Zum Stand der Fremdleistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung 1997*. Würzburg.
- BKGG (*Bundeskindergeldgesetz*). Verfügbar unter <http://www.walhalla.de/gesetze/004/006/040.htm>. Zugriff am 18.04.2001.
- BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) (Hrsg.) (2001). *BLK-Bildungsfinanzbericht 1999/2000*, Heft 89-II. Verfügbar unter [www.blk-bonn.de](http://www.blk-bonn.de). Zugriff am 19.06.2001.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1996). Pressemitteilungen 37/96 vom 13. September. Verfügbar unter [www.bma.de/alt/bmahome/aktuelle/aktuelle2/press091.htm](http://www.bma.de/alt/bmahome/aktuelle/aktuelle2/press091.htm). Zugriff am 19.06.2001.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1998). *Sozialbericht 1997*. Bundestagsdrucksache 13/10142 vom 17. März. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (2001). *Soziale Sicherung im Überblick*. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2000). *Finanzbericht 2001*. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2001). Kindbezogene staatliche Leistungen. Volks- und finanzwirtschaftliche Berichte. Fakten zur Finanzwissenschaft. *Monatsbericht* 4/2001. Verfügbar unter [www.bundesfinanzministerium.de/finwiber/auswahl/html, File „MoBe0401.PDF“](http://www.bundesfinanzministerium.de/finwiber/auswahl/html/File_„MoBe0401.PDF“). Zugriff am 29.6.2001.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2001). *Erziehungsgeld, Elternzeit. Das neue Bundeserziehungsgeldgesetz für Eltern mit Kindern ab dem Geburtsjahrgang 2001*. Berlin.
- BMFuS (Bundesministerium für Familie und Senioren) (1994). *Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht*. Bundestagsdrucksache 12/7560. Bonn.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000) (Hrsg.). *Wohngeld- und Mietenbericht 1999*. Verfügbar unter [wysiwyg://content.bmfvb.w5/http://www.ba...de/bmfvb/bauwesen/wohngeld/10101c\\_.htm](http://www.bmfvb.w5/http://www.ba...de/bmfvb/bauwesen/wohngeld/10101c_.htm). Zugriff am 18.07.01.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2001a) Presseinformation 151/01 vom 22. Juni 2001. Verfügbar unter [wysiwyg://content.bmfvb.w8/http://www.ba...ministerium/aktuell/artikel.php3?id=860](http://www.ba...ministerium/aktuell/artikel.php3?id=860). Zugriff am 18.07.01.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2001b) Presseinformation 131/01 vom 8. Juni 2001. Verfügbar unter [wysiwyg://content.bmfvb.w8/http://www.ba...ministerium/aktuell/artikel.php3?id=839](http://www.ba...ministerium/aktuell/artikel.php3?id=839). Zugriff am 23.07.01.
- Börsch-Supan, A. (2001). Ohne Kinder funktioniert es nicht. *Handelsblatt* vom 10. April.

- BSHG (Bundessozialhilfegesetz)*. Verfügbar unter <http://home.t-online.de/home/Sozialgesetzbuch/buch/sozialgesetzbuch.htm>. Zugriff am 25.06.2001.
- Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001*. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (1990a). Entscheidung vom 29. Mai. *BVerfGE* 82: 60–105.
- Bundesverfassungsgericht (1990b). Entscheidung vom 12. Juni. *BVerfGE* 82: 198–208.
- Bundesverfassungsgericht (1992). Entscheidung vom 7. Juli. *BVerfGE* 87: 1–48.
- Bundesverfassungsgericht (1996). Entscheidung vom 12. März. *BVerfGE* 94: 241–267.
- Bundesverfassungsgericht (1998a). Entscheidung vom 10. November. 2 *BvR* 1057/91.
- Bundesverfassungsgericht (1998b). Entscheidung vom 10. November. 2 *BvR* 1226/91.
- Bundesverfassungsgericht (1998c). Entscheidung vom 10. November. 2 *BvR* 980/91.
- Bundesverfassungsgericht (2001). Pressemitteilung 35/2001 vom 3. April. Verfügbar unter [www.bundesverfassungsgericht.de/...t/bvg35-01?Highlight=pflegeversicherung](http://www.bundesverfassungsgericht.de/...t/bvg35-01?Highlight=pflegeversicherung). Zugriff am 20.04.2001.
- DATEV (Hrsg.) (2001). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (2001). *Monatsbericht* 53 (6). Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2000). *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens*. Bundestagsdrucksache 14/4595 vom 14. November. Bonn.
- Deutscher Bundestag (2001). *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung*. Bundestagsdrucksache 14/6411 vom 25. Juni. Berlin.
- Dinkel, R.H. (1995). Die Kinderlosen: Das neue Feindbild der Familien-, Steuer- und Sozialpolitik. *Sozialer Fortschritt* 44(1): 11–13.
- Eggen, B. (1995). Familienpolitische Leistungen der Länder Deutschlands für Familien mit Kindern unter drei Jahren. *Sozialer Fortschritt* 44(10): 247–250.
- Eggen, B. (2000). Familienpolitische Leistungen der Länder Deutschlands für Familien mit Kindern unter drei Jahren 1999. In B. Jans, A. Habisch und E. Stutzer (Hrsg.), *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Grafschaft.
- Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (1998). *Deutlicher Anstieg der Kinderkosten*. Verfügbar unter <http://www.ksk-goeppingen.de/spi/nf/kind32.html>. Zugriff am 24.07.01.
- Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) (2000). *Staatshaushaltsplan für 2000 und 2001*. Stuttgart.
- Franz, W. (2001). Vergünstigungen für Familien werden gezielt heruntergespielt. *Handelsblatt* vom 23. April.
- Gerlach, I. (2000). Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Familienpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50(3–4): 21–31.
- Haushaltsplan des Freistaates Bayern 2001/2002*. München.
- Haushaltsplan des Freistaates Sachsen 2001/2002*. Dresden.
- Haushaltsplan Mecklenburg-Vorpommern 2001*. Schwerin.
- Hayek, F.A. von (1971). *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen.
- Heuß, E. (1995). Die Deformation der Marktwirtschaft durch die Wohlfahrtspolitik. In *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Band 48. Stuttgart.
- Hillmoth, B. (2000). Familienförderung 2000, Teil 1. *INF: die Information über Steuer und Wirtschaft* 54(3): 65–70.
- Jans, B., A. Habisch und E. Stutzer (Hrsg.) (2000). *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Grafschaft.

- Junghänel, M. (2001). Hier passiert's – Jugendverbände, Jugendorganisation, Jugeninitiative. In Online-Familienhandbuch. Verfügbar unter [http://www.familienhandbuch.de/main.html/f\\_Programme/a\\_Familienpolitik/s\\_213](http://www.familienhandbuch.de/main.html/f_Programme/a_Familienpolitik/s_213). Zugriff am 01.08.2001.
- Kostorz, P. (1998). *Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Eine sozialpolitische Analyse unter besonderer Berücksichtigung des historischen Leistungskatalogs der GKV*. Frankfurt am Main.
- Lampert, H. (1996). *Priorität für die Familie: Plädoyer für eine rationale Familienpolitik*. Soziale Orientierung 10. Berlin.
- Lampert, H. (2000). Der gesellschaftliche Wert der Familienarbeit. In B. Jans, A. Habisch und E. Stutzer (Hrsg.), *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Graftschaft.
- Landeshaushaltsplan des Freistaats Thüringen 2001/2002*. Erfurt.
- Lüdeke, R. (2000). Vom Familienlastenausgleich zum Elternleistungsausgleich: Von der interpersonellen Bedarfsgerechtigkeit zur intergenerativen Leistungsgerechtigkeit. In R. Lüdeke, W. Scherf und W. Steden (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik*. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag. Berlin.
- Merklein, R. (1986). *Die Rentenkrise*. Hamburg.
- Opielka, M. (2000). Das Konzept Erziehungsgehalt 2000. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50(3/4): 13–18.
- Ott, N. (2000). Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Klärung. In B. Jans, A. Habisch und E. Stutzer (Hrsg.), *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Graftschaft.
- Pfaff, A.B. (1993). Familienhilfe: Familienlastenausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung. *Sozialer Fortschritt* 42(12): 302–308.
- Raffelhüsch, B. (2001). Die Sozialkassen stehen vor dem Kollaps. *Die Welt* vom 17. April.
- Rosenschon, A. (1994). Welchen Sinn hat Familienpolitik? *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 62(Dezember): 35–38.
- Schlenger, M. (1997). Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Einsparungen statt Steuererhöhungen anstreben. In Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), *Analysen, Argumente, Anstöße. Sonderinformation* 32. Wiesbaden.
- Schlenger, M. (2001). Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung. In Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), *Analysen, Argumente, Anstöße. Sonderinformation* 40. Wiesbaden.
- Schreiber, W. (1955). *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*. Köln.
- Seffen, A. (1996). Versicherungsfremde Leistungen 1994. *iw-trends* 1/96: 39–49.
- SGB III (Sozialgesetzbuch, drittes Buch)*. Verfügbar unter <http://home.t-online.de/home/Sozialgesetzbuch/buch/sozialgesetzbuch.htm>. Zugriff am 25.06.2001.
- SGB V (Sozialgesetzbuch, fünftes Buch)*. Verfügbar unter <http://home.t-online.de/home/Sozialgesetzbuch/buch/sozialgesetzbuch.htm>. Zugriff am 25.06.2001.
- SGB VI (Sozialgesetzbuch, sechstes Buch)*. Verfügbar unter <http://home.t-online.de/home/Sozialgesetzbuch/buch/sozialgesetzbuch.htm>. Zugriff am 25.06.2001.
- Sinn, H.-W., und M. Werding (2000). Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung. ifo-Empfehlungen zur Konsolidierung des Umlageverfahrens. *ifo-Schnelldienst* 53(18): 12–25.
- Spill, P., und W. Fuhrmann (2000). Alterssicherung, Umlagesystem und Kinder. Working Paper 0001. International Economics. Universität Potsdam.
- Statistisches Bundesamt (2000a). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.5: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für soziale Sicherung und für Gesundheit, Sport, Erholung 1997*. Stuttgart.



- Statistisches Bundesamt (2000b). *Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik und für das Ausland*. Stuttgart.
- Suntum, U. van (1987). Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung. *Wirtschaftsdienst* 67(8): 394–401.
- Suntum, U. van (1997). Die Familienkasse – ein ungedeckter Wechsel. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. März 1997.
- VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (Hrsg.) (1997). *Fakten und Argumente zum Thema Versicherungsfremde Leistungen – sachgerecht finanzieren*. Heft 5. Frankfurt am Main.
- Wenzel, D. (1999). *Finanzierung des Gesundheitswesens und interpersonelle Umverteilung. Mikrosimulationsuntersuchung der Einkommenswirkung von Reformvorschlägen zur GKV-Finanzierung*. Bern.
- Werdning, M. (2001). *Familienpolitik für junge Familien: Wirkungen des „Familiengeld“-Konzepts der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*. München.
- Wingen, M. (2000a). Neu- und Höherbewertung der familiären Erziehungsarbeit als familienpolitische Aufgabe der EU. In R. Lüdeke, W. Scherf und W. Steden (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik*. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag. Berlin.
- Wingen, M. (2000b). Aufwertung der elterlichen Erziehungsarbeit in der Einkommensverteilung. Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen eines „Erziehungseinkommens“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50(3/4): 3–12.
- Zierau, J. (2001). Was Familienpässe leisten. In Online-Familienhandbuch. Verfügbar unter [http://www.familienhandbuch.de/main.html/f\\_Programme/a\\_Familienpolitik/s\\_213](http://www.familienhandbuch.de/main.html/f_Programme/a_Familienpolitik/s_213). Zugriff am 31.07.2001.

## Kieler Diskussionsbeiträge

### Kiel Discussion Papers

- 368. East Timor's Transition to Independence: Building up an Economy from Scratch. By Rainer Thiele. Kiel, Oktober 2000. 23 S. *DM 15,-*.
- 369. Euroland: Peak of the Upswing—Little Evidence of a New Economy. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, Carsten-Patrick Meier, and Joachim Scheide. Kiel, Oktober 2000. 22 S. *DM 15,-*.
- 370. Global Strategic Alliances in Scheduled Air Transport—Implications for Competition Policy. By Claus-Friedrich Laaser, Henning Sichelschmidt, Rüdiger Soltwedel, and Hartmut Wolf. Kiel, Oktober 2000. 46 S. *DM 15,-*.
- 371. Zur institutionellen Ausgestaltung der Strommarktregulierung: Brauchen wir eine eigenständige Regulierungsbehörde für den Stromtransport? Von Lars Kumkar. Kiel, November 2000. 38 S. *DM 15,-*.
- 372. Russlands Aufschwung in Gefahr. Kiel, Dezember 2000. 28 S. *DM 15,-*.
- 373. Lehren aus der Asienkrise. Wirtschaftspolitische Reaktionen und fortbestehende Reformdefizite. Von Markus Diehl und Peter Nunnenkamp. Kiel, April 2001. 30 S. *DM 15,-*.
- 374. End of the Upswing in Euroland—No Reason to Cut Interest Rates. By Christophe Kamps and Joachim Scheide. Kiel, April 2001. 20 S. *DM 15,-*.
- 375. The Essence of the New Economy. By Henning Klodt. Kiel, Juni 2001. 15 S. *DM 15,-*.
- 376./ 377. European Economic Outlook. General Report Presented at the AIECE Meeting in Paris, May 9–11, 2001. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, and Joachim Scheide. Kiel, Juni 2001. 80 S. *DM 30,-*.
- 378./ 379. Strommarktliberalisierung in Kalifornien: Schlägt das Pendel zurück? Von Lars Kumkar. Kiel, Juni 2001. 96 S. *DM 30,-*.
- 380. Foreign Direct Investment in Developing Countries. What Policymakers Should Not Do and What Economists Don't Know. By Peter Nunnenkamp. Kiel, Juli 2001. 18 S. *DM 15,-*.
- 381. Globalisierung der Finanzmärkte: Freier Kapitalverkehr oder Tobin-Steuer? Von Claudia M. Buch, Ralph P. Heinrich und Christian Pierdzioch. Kiel, Oktober 2001. 32 S. *DM 15,-*.
- 382. Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Von Astrid Rosen-schon. Kiel, November 2001. 39 S. *DM 15,-*.

*Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/>*

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel

Kiel Institute for World Economics